

Anno III

Settembre - Dicembre 2003

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

# itinerari interni



PERCORSI NORMATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO  
LIBRERIA DELLO STATO

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

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

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

Direttore responsabile:  
*Carlo Mosca*

Comitato esecutivo di redazione:

*Liliana Baccari, Marco Baldino, Gianfelice Bellesini, Belinda Boccia, Annamaria Carrasco, Maria Antonietta Cerniglia, Antonio Corona, Pierluigi Cozzoli, Alessandra Cupi, Rossella D'Alessandro, Angelo De Prisco, Giancarlo Di Muro, Leopoldo Falco, Sergio Ferraiolo, Paolo Formicola, Paola Gentile, Paola Giusti, Cinzia Guercio, Pina La Manna, Massimo Maria Maffei, Pier Luigi Magliozzi, Simona Massari, Giovanni Migliorelli, Nadia Minati, Antonietta Orlando, Ignazio Portelli, Filippo Romano, Alfredo Satriani, Stefano Scarcella, Maria Teresa Sempreviva, Roberta Serafini, Ciro Silvestro, Gerardo Tita, Franca Triestino, Vittorio Zappalorto.*

Segretaria di redazione:  
*Marina Casa*

## Indice

### INNOVAZIONE E PROGETTUALITÀ

Filippo ROMANO

- *La verifica sul territorio del nuovo modello organizzativo* ..... Pag. 11

### ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Maria Teresa SEMPREVIVA

- *Il decreto sulla mobilità interna: un importante passo per il processo di riforma della carriera prefettizia* ..... » 29

### PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

- *Direttiva per l'attività amministrativa e per la gestione*

- Monitoraggio dell'attuazione al 30 settembre 2003* ..... » 53

### RELAZIONI PARLAMENTARI

Giuseppe PISANU

- *I risultati della Presidenza Italiana nel settore degli Affari Interni* ..... » 61  
 - *Sulla politica in materia di immigrazione* ..... » 65

Franca TRIESTINO

- *L'attività di sindacato ispettivo parlamentare nell'ultimo quadrimestre del 2003* ..... » 71

### RIFORMA COSTITUZIONALE

Angelo DE PRISCO

- Corte Costituzionale e interesse nazionale* ..... » 77

### PUBBLICA SICUREZZA E SICUREZZA DELLO STATO

Roberto MUZI

- *Il dibattito parlamentare sulla riforma dei Servizi di sicurezza* ..... » 89

Pierluigi COZZOLI

- *Una legge in favore delle vittime del terrorismo all'estero* ..... » 121

### IMMIGRAZIONE E ASILO

Cinzia GUERCIO

- *Le disposizioni in materia di contrasto in mare dell'immigrazione clandestina* ..... » 137

### DIFESA E PROTEZIONE CIVILE

Maria Antonietta CERNIGLIA

- *La logica della sicurezza civile nelle strategie dell'Amministrazione* ..... » 145

---

Roberta SERAFINI	
- <i>Percorsi di protezione civile: i principi fondamentali e gli ambiti</i>	
di intervento del Ministero dell'Interno .....	
	Pag. 153
<b>DIRITTO EUROPEO</b>	
Antonietta ORLANDO	
- <i>La legge comunitaria 2003 .....</i>	
	» 167
<b>ATTIVITÀ LEGISLATIVA</b>	
Nadia MINATI	
- <i>Consuntivi dell'attività legislativa del Governo .....</i>	
	» 177

INNOVAZIONE  
E  
PROGETTUALITÀ



## La verifica sul territorio del nuovo modello organizzativo.

*Filippo Romano*

### Premessa

Il riordino organizzativo che ha interessato l'Amministrazione dell'Interno dal 1999 a oggi è stato di una vastità e complessità che hanno pochi precedenti nella sua pur non breve vicenda storica.

È appena il caso di ricordare la tappe del processo di riforma: il d.lgs. n. 300/1999 che ha riorganizzato il Ministero e ha trasformato le prefetture in uffici territoriali del Governo (ora prefetture-U.T.G.), ridefinendone la missione generale; il d.lgs. n. 139/2000 che ha riformato radicalmente la carriera prefettizia; i dd.P.R. nn. 287/2001, 398/2001 e 98/2002 che hanno ridefinito le strutture dirigenziali generali, rispettivamente, degli uffici periferici, dei quattro dipartimenti dell'amministrazione centrale e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro; i dd.mm. 18 novembre 2002, 4 dicembre 2003 e 7 marzo 2002 che hanno ridisegnato la struttura dirigenziale non generale dell'amministrazione centrale e periferica (specificamente per gli uffici retti da funzionari prefettizi, amministrativi e dei vigili del fuoco).

Tutte queste fonti normative hanno perseguito l'obiettivo generale di realizzare un'organizzazione più efficiente ed efficace della precedente, attraverso la riduzione dei livelli di *management* a due soli (dirigenziale generale e dirigenziale), l'adozione di un modello operativo a matrice (con distinzione fra unità organizzative a destinatario esterno, le c.d. "aree", e unità a destinatario interno, i c.d. "servizi", oltre a quelle, i c.d. "uffici di staff", che supportano i dirigenti generali nelle funzioni proprie) nonché per processi e per progetti (distinguendo così anche le attività istituzionali da quelle occasionali/emergenziali)<sup>1</sup>.

L'ingente portata del moto riformatore ha suggerito una fase di pausa e di riflessione, per la verifica sul campo del funzionamento del nuovo modello organizzativo e per l'analisi delle necessità di adattamento o correzione emerse dalla pratica gestionale-operativa.

<sup>1</sup> Per una dettagliata disamina del nuovo modello organizzativo si veda l'Allegato B ai dd.mm. 18 novembre 2002, oppure, per un approfondimento ulteriore, il mio saggio "I posti di funzione della carriera prefettizia" su questa rivista, n. 4, pag. 27 e seguenti.

## Innovazione e progettualità

Prima di passare alla seconda fase, cioè al completamento dell'estensione del nuovo modello a tutte le componenti dell'Amministrazione dell'interno (periferica, centrale civile, dei vigili del fuoco e della pubblica sicurezza), si è così deciso di analizzare dettagliatamente il più gran numero possibile di uffici dirigenziali generali per accettare quali vantaggi e quali limiti avesse rivelato la struttura organizzativa a matrice e per processi/progetti<sup>7</sup>.

L'Ufficio Innovazione del Gabinetto del Ministro è stato così incaricato dal Capo di Gabinetto, di portare a termine tale obiettivo. Mentre, infatti, per gli uffici centrali il rapporto era diretto a diversi livelli (dirigente generale, dirigenti operativi, funzionari amministrativi, ecc.), per le prefetture-U.T.G. ci si doveva affidare esclusivamente alle relazioni che i Prefetti andavano trasmettendo al Gabinetto del Ministro secondo quanto previsto dal d.m. 18 novembre 2002 in previsione della conclusione della fase sperimentale.

Inevitabilmente e comprensibilmente, le relazioni dei Prefetti non sempre sono apparse esaurienti nelle soluzioni in rapporto ai problemi che prospettavano, probabilmente proprio a causa della inevitabile laconicità della forma scritta; le stesse relazioni contenevano anche indicazioni e istanze legate alla necessità di dimostrare il proprio impegno nella qualità di *advocatus* delle esigenze manifestate dai dirigenti delle diverse sedi; queste ultime si sono rivelate altrettanto fatalmente legate alla differenziata percezione delle peculiarità locali e portavano, se tutte accolte, a risultati contrastanti e a un generalizzato e assai consistente aumento degli uffici (ciò che sarebbe stato impossibile a causa della riduzione degli organici dirigenziali, che impone piuttosto il contrario).

Se ne è dedotta la necessità di più approfondita disamina *sul territorio* delle diverse problematiche organizzative. Si è quindi deciso di recarsi presso le prefetture-U.T.G., al fine di attivare un confronto diretto con i Prefetti e con i funzionari. In tal modo, da un lato, ci si è fatti latori di una visione unitaria dell'Amministrazione e di un'impostazione uniforme della questione organizzativa, ma dall'altro, e soprattutto, si sono ottenute dai Colleghi le più preziose indicazioni sulle reali necessità organizzative di ciascuna struttura periferica. Ciò sollecitando una discussione la più ampia possibile, favorendo il dibattito sui grandi temi della riforma e sulle specifiche problematiche organizzative nonché verificando il grado di accettazione del cambiamento e di attuazione del riordino organizzativo e della carriera prefettizia. Nelle sedi più importanti, peraltro, il confronto è stato agevolato dalla contestuale presenza dei Colleghi della Direzione centrale delle risorse umane del Dipartimento affari interni e territoriali (nel quadro di una più ampia e rinnovata collaborazione che vede i due uffici in strettissimo contatto per l'elaborazione delle linee-guida strategiche della riforma).

<sup>7</sup> Un'apposita disposizione del d.m. 18 novembre 2002 prevedeva che il nuovo modello organizzativo avrebbe avuto una fase di sperimentazione di un anno (coincidente con l'anno solare 2003), al termine del quale il Gabinetto del Ministro, in considerazione del valore strategico della riorganizzazione, avrebbe raccolto e analizzato le osservazioni delle Prefetture-U.T.G., al fine di consentire l'adattamento del nuovo modello alle esigenze emerse in sede locale, mediante un successivo decreto ministeriale.

La visita nelle prefetture-U.T.G. ha coinvolto circa il 35% degli uffici territoriali. Si tratta di un campione rappresentativo, tanto da consentire non solo di verificare su larga scala gli effetti concreti della riforma, ma anche di trarre un ritratto generale dell'Amministrazione. In questo senso l'esperienza si è presentata di grandissima utilità, sia per il Ministero sia per gli uffici interessati, dove fra le cause di disagio maggiormente avvertite si è riscontrata proprio la mancanza di un sufficiente supporto dal Centro.

Il confronto è stato franco e aperto a ogni possibile soluzione, fermi restando i vincoli giuridici e numerici derivanti dal quadro normativo vigente. Ciò, in particolare, in merito alla richiesta, pressoché generalizzata, di un aumento degli uffici dirigenziali, anche ove vi è semmai da coprire un forte *gap* fra gli uffici già esistenti e i funzionari prefettizi effettivamente in servizio.

È noto che l'aumento degli uffici, su scala nazionale, sia impossibile: semmai, se ne rende necessaria una diminuzione, in presenza di una riduzione costante e continua del numero dei dirigenti prefettizi non generali (che oggi sono circa 1.300, dei quali una sessantina in posizione di distacco o comando presso altre amministrazioni, spesso con incarichi di rilievo che portano lustro alla nostra Amministrazione, su 1.474 posti di funzione). La riduzione è dovuta al mancato *turn-over*: il concorso in atto peraltro, si limiterà a coprire i pensionamenti dei prossimi tre-quattro anni porterà in carriera circa 70 consiglieri, i quali diventeranno viceprefetti aggiunti due anni dopo l'assunzione (presumibilmente tra tre anni da oggi), a fronte di circa 20 pensionamenti ogni anno.

Su queste basi si sono trovate, nelle sedi più rilevanti, soluzioni di riorganizzazione che non implicano, salvo casi estremi, aumento dei posti, a fronte della possibilità, che già s'intravede, di procedere a una generalizzata riduzione nelle sedi più piccole (si pensa, ad esempio, al servizio di gestione del personale, che è sembrato potersi ridurre a ufficio non-dirigenziale rispetto a una "massa critica" di 250 unità da amministrare fra prefettura e uffici di P.S.).

### La disponibilità dei prefetti e dei funzionari prefettizi

Prima di procedere all'esame dei profili organizzativi strettamente intesi è interessante soffermarsi sull'atteggiamento con il quale sono stati accolti gli incontri fra Colleghi "centrali" e "territoriali" nelle sedi interessate (fino alla data di queste riflessioni: Roma, Varese, Brescia, Cremona, Milano, Como, Catania, Palermo, Messina, Reggio Calabria, Firenze, Bologna, Ragusa, Potenza, Taranto, Matera, Bari, Catanzaro, Crotone, Siracusa, Torino, Biella, Vercelli, Imperia, Savona, Enna, Napoli, Caserta, Salerno; si veda la mappa allegata per il programma generale).

In molte Prefetture-U.T.G. si è registrato all'inizio degli incontri un atteggiamento di diffidenza più o meno palese, con punte di espresso risentimento, nei confronti di un'Amministrazione centrale della quale si lamenta la scarsa attenzione alla "periferia" e la poca propensione al confronto. In qualche caso, da parte di

alcuni Colleghi, si è constatato un latente sospetto di inutilità nei confronti degli stessi incontri, ritenuti *a priori* vuote occasioni di mera discussione, priva di conseguenze sul piano operativo.

Con soddisfazione, tuttavia, mano a mano che gli incontri sono proseguiti e si sono addentrati nel vivo dell'analisi delle problematiche, si è verificato un netto e crescente miglioramento nel rapporto; in diverse occasioni si è constatato come alcune resistenze al nuovo modello siano derivate da incomprensioni che soltanto un incontro diretto (o un ciclo formativo che si sarebbe potuto tenere presso la S.S.A.I. o in sede decentrata) poteva chiarire.



Al termine degli incontri si è registrato un clima di grande cordialità e persino – per ricorrere a un'espressione desueta – di “colleganza”, favorita, quest'ultima, dalla comune constatazione di diversi segni esteriori e “artefatti” della riforma: il nuovo *status* giuridico-economico, la dirigenza, il nuovo documento di identificazione (!) e, ultimo ma non per ultimo, il fatto stesso degli incontri in oggetto, nei quali si è visto il segnale di un rinnovato rapporto fra il Ministero e le prefetture-U.T.G. (non pochi hanno ricordato come, ispezioni a parte, di simili iniziative vi fosse soltanto lontana memoria nel passato). È il caso di evidenziare, a proposito, che nelle ultime settimane sono pervenute e continuano a pervenire presso questo Ufficio moltissime richieste di incontro dalle sedi non ancora visitate.

Ciò non toglie, però, che permangano alcune manifestazioni di disagio: fugate le resistenze e le perplessità che potevano essere chiarite con il dialogo e la corretta esposizione delle linee fondamentali della riforma e degli obiettivi strategici dell'Amministrazione (quali la concentrazione del Corpo prefettizio sulle attività di rappresentanza e di amministrazione generale, la condivisa necessità di dirigenti amministrativi per lo svolgimento dei compiti non più affidati ai prefettizi, di migliore impiego del personale riqualificato ecc.) restano alcune **criticità** di fondo che incidono assai negativamente sul benessere organizzativo:

- nelle sedi del **Nord** si constata un **senso di sfiducia** da parte dei funzionari più giovani (concorsi del 1994-96). Questi spesso di origine meridionale, come buona parte del corpo prefettizio, hanno atteso per sette-dieci anni un nuovo concorso che consentisse la loro sostituzione nelle sedi del Settentrione e il loro trasferimento in più gradite sedi del Sud; constatando che questa era stata, nell'ultimo ventennio, la sola politica organica del personale attuata dall'Amministrazione. I Colleghi faticano adesso ad accettarne il fisiologico esaurimento (di fronte all'esaurimento di posti disponibili al Sud e al mancato *turn-over* concorsuale) e diffidano della politica di mobilità che l'Amministrazione vuole ora attuare con il d.m. in corso di definizione e del quale si è data ampia descrizione in tutte le sedi visitate. Alcuni funzionari dichiarano così la propria sfiducia verso i trasferimenti biennali che dovrebbero fluidificare la circolazione dei funzionari prefettizi fra le sedi (si coglie, talvolta, una preferenza del vecchio canone del trasferimento a domanda con definitiva stabilizzazione presso le sedi gradite, ormai incompatibile con l'ordinamento vigente, rispetto al concetto di trasferimento d'ufficio e di percorso di carriera);

- nelle sedi del **Sud**, per converso, si registra un **certo immobilismo** dovuto proprio a una mancanza di *turn-over* dei funzionari ormai più che decennale (eccezione fatta per alcune piccole sedi). Come noto, infatti, gran parte dei trasferimenti verso il Sud sono stati effettuati negli ultimi lustri in applicazione della “legge 104”, e sono stati pertanto privi di apporto innovativo per le sedi riceventi, ritenendosi il trasferito un beneficiario più che un “inviato”. Ne consegue l'invecchiamento del corpo dirigente delle prefetture-U.T.G. meridionali, con contestuale stabilità dello stesso anche nei rispettivi incarichi; a ciò fa seguito una palese rigidità e ripetitività dei comportamenti e degli stili organizzativi, nonché, talvolta, addirittura dei conflitti interni.

## Innovazione e progettualità

Ai due diversi aspetti di disagio organizzativo appena descritti possono contrapporsi due distinte **soluzioni**, già adottate o in corso di adozione da parte dell'Amministrazione ma che devono essere perseguitate con decisione e fermezza:

- la mobilità dei prefettizi secondo i criteri della *dirigenzialità*, del *trasferimento d'ufficio* (o della missione nei casi in cui si renda necessaria) e dello *scambio dei funzionari fra sedi del Nord e sedi del Sud*, secondo quanto disposto dal recente d.m. 3 dicembre 2003 sulla c.d. mobilità;

- la piena attuazione del nuovo modello organizzativo, che ha già cominciato a produrre i suoi benefici effetti costringendo molti colleghi a cambiare incarico e ad assumere (per i viceprefetti aggiunti) effettive responsabilità professionali; in particolare appare necessaria una ferma attuazione della rotazione degli incarichi e del divieto di attribuzione del medesimo incarico per più di due volte (con interpretazione estensiva della corrispondente norma del d.lgs. 139/2000, ove successivi decreti ministeriali ne mutino parzialmente la denominazione o il contenuto);

A ciò si aggiunga la constatazione di come la circolazione dei vicari e (se pure attuata in minor misura) dei capi di gabinetto, anche nelle sedi del Sud, abbia avuto effetti ampiamente positivi sulla propensione all'innovazione e all'efficienza; se ne ricava che altrettanto positivi potranno essere tutti gli apporti di nuove energie in altri uffici delle prefetture meridionali che si renderanno possibili mediante gli "scambi" biennali previsti dallo schema di d.m. sulla mobilità oggi in corso di adozione. Anche per i problemi delle Prefetture del Sud, pertanto, la più ampia attuazione della mobilità si presenta come una soluzione idonea e necessaria.

In ogni caso, il riscontro di diversità fondamentali nella situazione organizzativa fra Settentrione e Meridione d'Italia non si ferma al dato delle diverse ragioni di disagio appena illustrate. Ben altre differenze si registrano sul piano fattuale-organizzativo, relativamente alla diversa composizione del personale, al diverso assetto delle competenze e al diverso rapporto con le realtà locali. Si è perciò ritenuto necessario tornare sul punto più avanti, con maggiore approfondimento; si può qui anticipare che le differenze sono talmente accentuate da indurre una seria riflessione per una organizzazione "a geometria variabile" Sud-Nord.

Un'ultima annotazione si impone in merito al grado di implementazione della riforma organizzativa: in molte sedi si è riscontrata una immediata e attiva adesione al nuovo modello. Nei corridoi le indicazioni segnaletiche e le targhette davanti le porte degli uffici rispecchiano fedelmente i nuovi uffici ("aree" e "servizi") e le nuove qualifiche, sia del corpo prefettizio sia del personale contrattualizzato. Nei colloqui emerge una netta tendenza alla difesa dell'utilità e dell'importanza del proprio ufficio nel quadro generale della struttura organizzativa; in altre parole si vanno formando gruppi "trasversali" (in senso geografico) di dirigenti, specializzati e "emotivamente" coinvolti nelle diverse aree o servizi e nelle rispettive competenze, pur nella diffusa convinzione dell'opportunità della mobilità, anche interna, fra diversi uffici (in un'ottica di acquisizione di professionalità e di generalismo).

## L'implementazione del nuovo modello organizzativo e le istanze di modifica e adattamento

L'accoglienza riservata ai rappresentanti dell'Amministrazione centrale nelle sedi visitate non è stata, in molti casi, che un riflesso dell'accettazione o meno riservata alla riforma e al nuovo modello organizzativo: diffidente dapprima, talvolta addirittura di totale, aprioristico rifiuto; positivo poi, talora addirittura entusiastico, alla prova dei fatti, quando, attuati i dd.mm. 18 novembre 2002, ne è stato colto il potenziale di responsabilizzazione e di valorizzazione.

In altre parole, il difficile ma stimolante **modello "a matrice" e "per processi e progetti"** è stato generalmente accettato, anche nelle realtà e da parte dei Colleghi ove più forti erano le resistenze al cambiamento. Si è così avuto un effetto semi-automatico di *change-management*, pure in presenza di una assai limitata preparazione teorica (non ci si può esimere dall'evidenziare, ancora una volta, la necessità di corsi di aggiornamento per funzionari mirati allo studio, non solo del nuovo modello – è forse tardi per questo – ma anche e soprattutto del quadro generale di riforma delle strutture amministrative dello Stato, investite negli ultimi anni da innovazioni "copernicane").

Allo stesso modo è stata accettata la effettiva "dirigenzialità" dell'intera carriera, compresa la qualifica di viceprefetto aggiunto. Una volta eliminate le ultime vestigia dei "settori" nei quali il d.p.r. n. 340/1982 articolava le prefetture, e costituite le "aree" e i "servizi", i viceprefetti aggiunti sono stati posti a capo dei nuovi uffici loro riservati (con un alto numero, peraltro, di reggenze di uffici da viceprefetto, soprattutto nel Nord). Ne è conseguito l'inevitabile riconoscimento dell'effettiva posizione dirigenziale sia da parte dei Colleghi di qualifica superiore, non più loro dirigenti, sia da parte dei prefetti (con qualche residuale resistenza da parte di alcuni che non gradiscono di doversi rapportare con un numero di dirigenti decisamente più alto che in passato, quando non superavano i cinque: vicario, capo di gabinetto e i dirigenti dei tre settori), sia pure da parte del personale dipendente delle qualifiche più elevate (C2 e C3), in un primo momento restio anche per effetto di una certa indicazione sindacale.

È stato accettato pure, sia pure con maggiori difficoltà, il superamento della divisione fra il gabinetto del prefetto e il c.d. "amministrativo", con le note distonie della concentrazione delle funzioni precipuamente prefettizie in capo al solo gabinetto e della sostanziale esclusione del vicario dalla funzione prefettizia se non in occasione delle sostituzioni del prefetto. Molti funzionari che prima facevano parte dei gabinetti ora sono dirigenti di aree (perlopiù la I e la II), coordinate dal vicario e quindi reinserite nel più ampio circuito della prefettura-U.T.G.

Si registrano, in merito, due opinioni critiche:

- l'una, riferita all'intero gabinetto, segnala in generale l'asserita perdita di ruolo dell'ufficio rispetto al passato, e più in particolare lamenta la mancanza di fiduciarietà nella nomina dei dirigenti delle aree I e II (viste come "ritagli" del vec-

## Innovazione e progettualità

chio gabinetto), come noto non sottoposti a *spoil-system*; ne consegue la richiesta di sostanziale riassorbimento delle funzioni di tali aree nell'ufficio di gabinetto (permarrebbero alle aree soltanto le funzioni meramente amministrative ovvero quelle già svolte nell'ambito del c.d. "amministrativo", quali la polizia amministrativa e l'elettorale);

- l'altra con particolare riferimento all'area I, ma anche all'area II nel Sud, è in un certo senso conseguenza della prima e concerne la necessaria riferibilità diretta al prefetto di alcune funzioni relative all'ordine e sicurezza pubblica (soprattutto la gestione del CPOSP e della Segreteria di sicurezza) e ai rapporti con le autonomie locali (taluni contatti con i sindaci nelle aree più problematiche ovvero i commissariamenti "antimafia", per la loro delicatezza). Viene segnalata quindi l'opportunità di ricondurre le relative funzioni nell'ambito di competenze dell'ufficio di supporto e di diretta collaborazione con il prefetto – appunto il gabinetto – lasciando però le altre attribuzioni in materia alle rispettive aree.

Mentre la prima richiesta non appare accoglibile, poiché pone sostanzialmente in dubbio l'impianto di distribuzione interna di competenze fra le aree e il meccanismo di *spoil-system* disposti dallo stesso d.lgs. 139/2000, la seconda sembra di possibile percorribilità, attraverso il parziale scorporo di compiti dalle aree I e II a favore del gabinetto. Vi sono, tuttavia, due condizioni:

- che tale scorporo non sia elevato a sistema per poi giustificare la riconduzione al gabinetto di ogni processo che preveda il coinvolgimento del prefetto (magari perché ne implica la sottoscrizione di un provvedimento finale);

- che tale scorporo corrisponda effettivamente a una richiesta generalizzata da parte delle prefetture-U.T.G.; vi sono, infatti, anche dei prefetti che trovano la situazione attuale soddisfacente sotto un profilo organizzativo. Soltanto al termine della verifica presso le prefetture-U.T.G. si potranno trarre delle indicazioni generali e definitive.

Quanto al **vicario**, il suo accresciuto ruolo di vero e proprio *alter ego* del prefetto appare generalmente riconosciuto e accettato, sia pure con un certo disagio per le manifestazioni più accentuate e meno accortamente e prudentemente gestite di *spoil-system* (articolo 12, comma 4 del d.lgs. 139/2000) e con un'unica eccezione nella quale si è registrata una convinta affermazione di percepita svalutazione del ruolo vicariale (ma si ritiene trattarsi pur sempre di un rifiuto sostanzialmente riferibile allo stesso *spoil-system*).

Da ultimo, si segnala una generale dogliananza di **eccessiva rigidità del modello** organizzativo, cui non si è sottratto alcun prefetto fra quelli incontrati. Tuttavia, a ben vedere, le criticità genericamente accomunate sotto l'etichetta della eccessiva rigidità sono in realtà distinguibili in quattro profili problematici, ben distinti e spesso inconciliabili:

1) *necessità di micro-adattamento del modello* a diverse realtà contingenti o locali, mediante ridefinizione del contenuto di singole aree; molto spesso tale "rigidità" del modello delineato con i dd.mm. 18 novembre 2003 è facilmente risolvibile

con gli strumenti offerti dallo stesso decreto: l'articolo 3, comma 5, che consente al prefetto di precisare meglio le funzioni di ciascun ufficio dirigenziale nell'atto di conferimento delle relative funzioni (così molti prefetti hanno risolto un problema generalmente segnalato: quello dell'area legale e del contenzioso, ritenuta da tutti poco funzionale poiché chi segue le singole materie ha molta maggior facilità a curarne il relativo contenzioso, con minore sforzo e superiori risultati; è bastato aggiungere la trattazione del relativo contenzioso a ciascuna area lasciando a quella degli affari legali soltanto le questioni più rilevanti o di interesse comune); in non pochi casi si è fatto presente ai Colleghi che si sarebbe potuto risolvere il problema segnalato appunto con il ricorso allo strumento ora indicato: se ne ritiene comunque utile, in sede di revisione dei decreti ministeriali, un rafforzamento e una migliore evidenziazione.

2) *necessità di ridisegno della struttura organizzativa*, con soppressione, accorpamento o sdoppiamento di uffici dirigenziali; in tal caso la risposta alle questioni sollevate sarà semplicemente il nuovo decreto ministeriale che accoglierà le richieste delle sedi che non comportino aumento di posti di funzione e che non siano in contrasto con il modello organizzativo o con il quadro normativo;

3) *necessità di flessibilità temporanea* per fare fronte a improvvise esigenze emergenziali: qui si è fatto presente ai Colleghi che possono pur sempre essere costituiti gruppi di missione, o incarichi *ad personam* per brevi periodi di tempo; si ritiene utile esplicitare tale possibilità nel prossimo decreto ministeriale in modo da palesarla così a tutti i destinatari;

4) *necessità di flessibilità tout court*: pochi prefetti contestano il fatto stesso che l'organizzazione interna delle prefetture-U.T.G. sia disposta con decreto ministeriale; tale posizione è il lascito di un lungo periodo nel quale il modello dei tre settori del d.p.r. 340/1982, in realtà ben più rigido dell'attuale in quanto disposto addirittura con decreto legislativo, era andato "in briciole" (per usare un'espressione cara agli storici dell'amministrazione pubblica), con sostanziale "anarchia" organizzativa. Non è chiaro, peraltro, se, di fronte all'attuale quadro normativo, la riferita opinione sia espressa *de jure condito*, nel qual caso è inaccoglitibile perché pone in dubbio un evidente potere di indirizzo del Ministro, non delegabile ai dirigenti generali, o *de jure condendo*, nel qual caso trattasi di una mera riflessione dialettica.

### Le funzioni non più prefettizie (contratti, espropri, cooperative, ecc.)

Una problematica specifica, pressoché ovunque sentita come fonte di criticità, è la responsabilità dirigenziale in merito alle funzioni fino al d.lgs. n. 139/2000 affidate alla competenza dei funzionari della carriera prefettizia ma ora espunte, per opera dello stesso decreto legislativo, dal novero delle loro attribuzioni in quanto compiti di tipo precipuamente amministrativo, privi di valenza diretta di amministrazione o rappresentanza generale (contratti, accasermamento FF.PP., espropri, cooperative, oli minerali, ecc.).

## Innovazione e progettualità

Il problema è ancor più fortemente sentito in Sicilia, ove la Regione non ha ancora assunto le funzioni amministrative in materia di invalidi civili, né pare intenda procedere in tal senso entro breve termine. In attesa di un prossimo, temporaneo passaggio di competenze ai dipartimenti provinciali del Tesoro, l'Ufficio invalidi civili continua perciò a esistere presso le prefetture-U.T.G. arrecando un notevole carico di incombenze correnti.

Nel disegno definitivo del riordino organizzativo, già tratteggiato nell'allegato B del d.m. 18 novembre 2002, le funzioni che per mera brevità potremmo definire "residuali" costituiscono il contenuto di un nuovo, apposito ufficio (che, nella struttura a matrice, si pone come un servizio comune, strumentale alla gestione dell'intera prefettura-U.T.G., già previsto dal d.p.r. n. 287/2001 e denominato "servizio amministrazione, servizi generali e attività contrattuale", da affidare alla direzione di un dirigente amministrativo dell'Area I.

Nella direzione della concreta realizzazione di questo disegno si muove il decreto ministeriale 4 dicembre 2003: questo, infatti, istituisce il sunnominato servizio presso quattro prefetture-U.T.G. (Milano, Roma, Napoli, Bari, cui sarebbe subito da aggiungere almeno la sede di Palermo, afflitta da un ingente carico di lavoro sul fronte degli invalidi). La presenza del nuovo ufficio in un numero si limitato di sedi (tanto da renderlo pressoché un esperimento) è dovuta alla problematica ristrettezza del contingente di dirigenti "Area I" nella disponibilità dell'Amministrazione civile dell'Interno (soltanto 187, a seguito della riduzione del 10% imposta a suo tempo dal d.lgs. n. 29/1993 e ora di necessaria attuazione). Nel prossimo è intendimento dell'Amministrazione adoperarsi per l'adozione di un D.P.C.M. di revisione della dotazione organica dei dirigenti amministrativi, per ottenere – fra l'altro – il numero maggiore di posti che giova a istituire il predetto servizio.

Nelle more, il d.m. n. 18 novembre 2002 e le successive circolari interpretative diramate dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali prevedono che le relative responsabilità dirigenziali operative siano comunque ricondotte al viceprefetto coordinatore degli U.T.G., in quanto trattasi di servizi comuni ex d.p.r. n. 287/2001. Il coordinatore svolge le funzioni in parola avvalendosi della collaborazione di funzionari amministrativi e amministrativo-contabili di "area C", possibilmente C2 e C3. Nelle sedi in cui è previsto che il coordinatore e il viceprefetto vicario siano la stessa persona, si pone talvolta un problema di concentrazione di notevoli attribuzioni in capo allo stesso dirigente, ma solo ove non vi siano funzionari di Area C in numero sufficiente. A questo proposito, si segnala che in (fortunatamente) poche sedi si è ritenuto di non potere assegnare i direttori amministrativo-contabili "C3", molti dei quali provenienti dalla ex carriera direttiva di ragioneria, a uffici diversi dall'ex III settore (ora "servizio contabilità e gestione finanziaria"). In tal modo si sono privati i coordinatori (o i vicari) di una collaborazione particolarmente qualificata: non si è persa occasione, pertanto, di invitare i Colleghi delle sedi visitate ad attribuire quei funzionari alla diretta collaborazione dei vicari e dei coordinatori, purché nel rispetto dei vincoli derivanti dal vigente CCNI.

Si deve finalmente ribadire, peraltro, l'estrema necessità di completare il ridisegno organizzativo istituendo il nuovo ufficio "amministrativo" in tutte le sedi: solo in tal modo sarà possibile la definitiva concentrazione dei dirigenti prefettizi sulle funzioni proprie della carriera, così come individuate dal d.lgs. 139/2000, e la restituzione ai dirigenti amministrativi delle funzioni loro proprie, oggi ricadenti direttamente nella responsabilità del prefetto e del vicario.

## Un'organizzazione "a geometria variabile" (Sud-Nord)

Si è già fatto cenno (nel punto 2) alla necessità di un'organizzazione "a geometria variabile", che preveda due articolazioni di massima differenziate fra le sedi del Centro-Nord e quelle del Sud.

È ora il caso di meglio argomentare tale affermazione. Si è potuto constatare, attraverso le verifiche fin qui effettuate, ma anche mediante i contatti con altre prefetture-U.T.G., che sopra le peculiarità locali, vi sono alcuni importanti caratteri comuni a tutte le sedi del Sud, caratteri che fondano una netta distinzione con le sedi delle altre parti d'Italia.

In prima approssimazione, si può dire che la funzione prefettizia di amministrazione generale sia presente in misura rilevantissima nel Sud, ove nel Centro-Nord vi è semmai una prevalenza dell'attività di rappresentanza generale (dal rilievo cruciale, peraltro, anche nel Meridione).

Ciò perché le amministrazioni locali, ma anche in minor misura le altre amministrazioni periferiche statali, nel Mezzogiorno e in Sicilia avvertono mediamente, e notoriamente, notevoli disagi di efficienza ed efficacia, sia a causa del livello del personale (solo di rado selezionato mediante regolari concorsi pubblici), sia a causa delle ristrettezze finanziarie (poche entrate proprie rispetto ai comuni del Centro e soprattutto del Nord); sia a causa di una cultura politica e di una società civile meno avanzate.

Ne consegue che, come affermano i Colleghi e come emerge chiaramente dai fatti, nel Meridione le prefetture-U.T.G. sono gravate di notevoli compiti di "supplenza" nei confronti del mondo delle autonomie: la società civile, la cittadinanza chiedono continuamente interventi del prefetto; li chiedono anche gli stessi amministratori locali, talvolta con ciò implicitamente affermando la propria difficoltà a agire o a decidere. A Palermo, nel corso dell'incontro tenutosi nel novembre 2003, davanti al Palazzo del Governo manifestavano 150 occupanti di case popolari e più o meno altrettanti aspiranti alle stesse case; il competente assessore comunale, nel frattempo, era nell'ufficio del Prefetto per trovare una soluzione a un problema che è di stretta competenza comunale. A Messina, sempre durante l'incontro, il Vicario riceveva il sindaco di un comune della provincia, sede di discarica comprensoriale, che chiedeva l'intervento dalla prefettura a sostegno della messa in sicurezza della relativa strada di accesso, battuta dai mezzi di gran parte degli altri comuni; la stra-

## Innovazione e progettualità

da era comunale, e il sostegno serviva al sindaco per "convincere" gli altri esponenti della maggioranza consiliare.

Sulla base di moltissimi, quotidiani esempi come questi (ma anche ben più rilevanti, ove solo si pensi agli scioglimenti per mafia e alle funzioni di commissario straordinario per l'emergenza rifiuti, per l'emergenza idrica e per l'attraversamento dello Stretto di Messina), ci si è andata formando l'opinione per cui diverse funzioni prefettizie nel Sud del Paese implicano attività di gravoso impegno: l'area II, per esempio, si presenta come una delle più pesanti e difficili, mentre nel Nord si è registrata addirittura (ma non certo condivisa) una diffusa opinione di inutilità o di sovradimensionamento della stessa, al di fuori dei periodi elettorali.

Depone in tal senso l'interessante testimonianza di uno dei vicari incontrati nelle sedi del Sud, il quale, già vicario di una sede di media grandezza del Settentrione (dunque in grado di formulare analisi da un osservatorio privilegiato), ha osservato altresì una differenziazione, anche a livello quantitativo, fra le sedi del Mezzogiorno e le altre, in considerazione del più ampio carico di lavoro sul fronte dell'amministrazione generale.

Nelle sedi del Nord, per converso, si registra semmai una difficoltà delle prefetture-U.T.G. nella stare al passo delle molte e avanzate iniziative delle regioni e degli enti locali. Le prefetture vengono spesso invitate dagli enti locali a partecipare a iniziative innovative e ad alto livello di valore aggiunto per il cittadino, e si trovano talvolta in difficoltà per difetto di risorse, specialmente finanziarie.

A quanto fin qui osservato si aggiungono, nel paniere dei maggiori aggravi per le sedi meridionali, i ritardi delle regioni e degli enti locali nell'assumere le funzioni loro trasferite nell'ambito dei recenti processi di ampia devoluzione di compiti statali (l'esempio – già citato – delle provvidenze in favore degli invalidi civili in Sicilia non è che uno dei tanti; si consideri anche la protezione civile, materia in cui si registra un divario notevole fra Nord e Sud); si aggiunge, altresì, l'ovvia considerazione della problematicità della gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica (servizi di protezione, criminalità organizzata, "p.o.n. sicurezza", relativi "p.o.r." e controllo sugli appalti).

Sotto un profilo sistematico, si può schematizzare la situazione constatata affermando che, delle funzioni elencate dall'allegato A del d.lgs. n. 139/2000 (recante "individuazione delle funzioni e dei compiti esercitati dal personale della carriera prefettizia"), assumono un rilievo particolare nelle sedi del Sud quelle di cui alle lettere a) (rappresentanza generale, rapporti e cooperazione con enti locali e regioni, coordinamento uffici statali); b) (pubblica sicurezza, protezione e difesa civile); c) (elezioni, regolare costituzione organi e commissariamenti); d) (diritti civili, immigrazione); e) (amministrazione generale, salvaguardia dei servizi essenziali e mediazione sociale); mentre nelle sedi del Nord presentano un effettivo contenuto sul piano dell'impegno quelle di cui alle lettere a) (rappresentanza generale); b) (pubblica sicurezza); d) (immigrazione, stranieri, culti, asilo e zone di confine); e) (mediazione sociale).

In conclusione, ai fini della riformulazione dei dd.mm. 18 novembre 2001 dopo la fase sperimentale, sembrerebbe evidente che:

- per il **Centro-Nord** si rileva la necessità di un'alta qualità dei dirigenti prefettizi, che devono essere capaci di stare al passo di una realtà locale, istituzionale e sociale, decisamente avanzata; devono inoltre lavorare soprattutto "per progetti", vista la prevalenza della funzione di rappresentanza generale su quella di amministrazione generale;

- per il **Sud** si registra la necessità di un forte impegno anche quantitativo, per far fronte a una mole assai rilevante di funzioni di amministrazione generale, che spesso si concretizza in compiti amministrativi anche "correnti", ma impegnativi sotto il profilo del tempo e del personale impiegato; si ha, pertanto, un lavoro "per processi" più che "per progetti" (i quali, peraltro, non mancano neppure in queste sedi).

## Altre indicazioni provenienti dalle Prefture-U.T.G.

Da ultimo, si riportano altre proposte o osservazioni che sono state avanzate dalla Prefture-U.T.G. nel corso degli incontri in oggetto, e che possono condindersi pienamente:

*a) necessità di una dotazione organica dei quadri intermedi*, cioè dei funzionari e direttori amministrativi, amministrativo-contabili ecc. (area C, posizioni economiche C2 e C3, ma anche C1-collaboratori); la limitata dotazione di tale personale, non solo di diritto ma ancor di più di fatto, comporta che diversi compiti amministrativi oggi non più svolti dai prefettizi che erano funzionari direttivi sotto il regime previgente al d.lgs. 139/2000 non hanno trovato "eredi". Ne consegue, per quanto è stato dato di interpretare, la **strumentalità delle richiesta di un maggior numero di prefettizi nelle piccole sedi**, soprattutto del Nord: le necessità fatte presenti, a ben vedere, sono infatti riferibili più a quadri intermedi che a dirigenti, mancando i quali è inevitabile che i prefettizi continuino a svolgere compiti istruttori e meramente amministrativi. Si segnala, infine, come nelle prefetture in cui il personale predetto è invece presente e qualificato, il suo impiego ha consentito un'attuazione del nuovo modello organizzativo senz'altro più vicina all'obiettivo tendenziale;

*b) miglioramento quantitativo ma anche qualitativo degli accessi a internet*, che sono in atto presenti in numero assai ridotto presso gran parte delle sedi; diverse di esse hanno soltanto un punto di accesso a internet, fruibile a turno dai funzionari (si deve ricordare che nel Ministero ogni postazione di lavoro può accedere alla rete internet e alla intranet);

*c) previsione di un sito internet per ogni prefettura, standardizzato* come è, da anni, quello delle questure (vi è dunque, effettivamente, il know-how e vi sono le risorse in termini di spazio su *server* e di banda telematica). In atto, si è

potuto constatare, anche attraverso una semplice indagine svolta su internet, che i pochi siti attivati dalle Prefetture-U.T.G. sono appoggiati sui *server* più vari (messi a disposizione da università, comuni, province, con una certa perdita di prestigio nei confronti delle istituzioni ospitanti) e hanno contenuti affatto differenti e per nulla coordinati (oltre che, spesso, poco aggiornati). A un sito-portale unificato si potrebbero poi appoggiare tutti gli uffici statali della provincia, anche attraverso semplici collegamenti ipertestuali (*link html*).

### La difficile gestione delle risorse umane

Fin qui si è detto dei profili organizzativi in senso stretto e dei dirigenti. È ora il caso di soffermarsi sulla situazione, molto complessa, della più preziosa e indispensabile fra le risorse dell'Amministrazione: il personale.

Attualmente le Prefetture-U.T.G. possono contare su un contingente variabile di personale civile dell'Amministrazione dell'interno che è articolato in diversi profili e qualifiche. Queste sono il risultato, dapprima, di una classificazione rigida disposta con il vecchio d.P.R. n. 340/1982 e, oggi, della classificazione concordata con le Organizzazioni sindacali nel Contratto collettivo nazionale del "Comparto ministeri" (CCNL 2002-05) e nel successivo, appena stipulato Contratto nazionale integrativo (CCNI 2002-05).

Nelle ultime tornate contrattuali (dal 1998-2001 in poi) si è voluto tendere a un modello di inquadramento del personale meno rigido e che non consentisse il ripetersi del fenomeno c.d. del "mansionismo" pur nella salvaguardia della professionalità e dei diritti dei lavoratori dipendenti.

L'obiettivo, tuttavia, è stato in buona misura mancato, secondo l'opinione unanime registrata nelle sedi visitate: le nuove "aree" e "posizioni economiche" in cui è ora classificato il personale si sono rivelate mere riproposizioni delle vecchie qualifiche, sia pure con alcuni opportuni accorpamenti e aggiornamenti.

A ben vedere, la perdurante rigidità del sistema di classificazione ha le sue scaturigini nei due diversi livelli di contrattazione.

In primo luogo a livello della contrattazione collettiva nazionale (CCNL), per il "Comparto ministeri", si sono sì adottate le c.d. "aree" (A - ausiliaria, B - operativa e C - di concetto/direttiva) di inquadramento del personale, ma al contempo si sono mantenuti distinti mansionari per ciascuna delle "posizioni economiche" (A1, B1, B2, B3, C1, C2, C3) nelle quali si articola ogni area. Si è così riproposto il vecchio schema delle qualifiche, riproponendone il numero (erano nove ma le due più basse erano state alla fine svuotate di personale) e più o meno le funzioni, al contrario di quanto si è fatto con il parallelo CCNL del "Comparto autonomie locali", ove le quattro "categorie" in cui si articola adesso il personale corrispondono ad altrettanti mansionari di massima, molto trasversali e multifunzionali, tali da consentire la necessaria flessibilità nell'organizzazione del lavoro (le posizioni econo-

miche, all'interno delle "quattro categorie", sono appunto solo economiche e non comportano variazione di mansioni).

In secondo luogo, a livello di contrattazione collettiva nazionale (CCNI), i profili professionali (la "classificazione verticale") si presentano frammentari e poco rispondenti alle necessità del nuovo modello organizzativo.

Si profila, adesso, una possibile via di soluzione.

Per il primo problema, il Dipartimento della funzione pubblica, nella propria direttiva all'ARAN per la contrattazione del CCNL – comparto ministeri, aveva a suo tempo indicato l'omologazione al sistema del CCNL – autonomie locali come soluzione obbligatoria. Invece, all'atto della negoziazione, le parti hanno preferito lasciare immutato il vecchio sistema delle "aree" e istituire una commissione paritetica che lavorerà in seguito all'elaborazione del nuovo sistema modellato su quello degli enti locali.

Per il secondo problema, l'articolo 9 del nuovo CCNI dovrebbe prevedere ora l'istituzione di una "Commissione paritetica per la verifica dei profili professionali", con il compito di verificare la rispondenza degli attuali profili al nuovo assetto organizzativo dell'Amministrazione dell'interno, valutando l'opportunità di proporre alle parti contraenti la modifica o l'integrazione dei profili professionali anche ai fini di una loro eventuale semplificazione. La previsione è timida ma si presta a essere utilizzata per un'efficace e incisiva opera di adeguamento dei profili del personale e dei relativi mansionari alle reali necessità dell'Amministrazione.

Da ultimo, si deve segnalare che la recente riqualificazione di molte unità di personale ha creato non pochi problemi alle sedi periferiche, poiché la riqualificazione stessa non ha tenuto conto delle necessità di organico nelle diverse aree geografiche del Paese, così concentrando le qualifiche più alte (anche in soprannumero) al Sud e lasciando il Nord invece sgualrito. Nell'un caso si registrano difficoltà a dare ai dipendenti classificati "C2" e "C3" adeguato spazio nell'organizzazione del lavoro, e nell'altro, viceversa, manca personale idoneo ad assumere le maggiori responsabilità, come già segnalato.

ORDINAMENTO  
DELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE



# Il decreto sulla mobilità interna: un importante passo per il processo di riforma della carriera prefettizia

di **Maria Teresa Sempreviva**

## 1. Il riordino della carriera prefettizia nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione

Il riordino della carriera prefettizia si colloca nell'ambito delle grandi riforme che hanno ridisegnato la pubblica amministrazione italiana nel corso degli ultimi anni. Ciò in un contesto di revisione delle regole essenziali dell'attività amministrativa e del rapporto tra cittadini e apparati pubblici che ha fatto assurgere i primi da spettatori a protagonisti dell'azione dei pubblici poteri, assottigliando le distanze tra amministratori ed amministrati.

Invero, la filosofia che presiede al riordino della carriera prefettizia ed all'affermazione della sua unicità è senza dubbio da rinvenirsi anche nell'esigenza di realizzare una maggiore efficienza organizzativa, attraverso il superamento del vecchio assetto verticistico, che in non poche occasioni ha comportato, se non un intralcio, senz'altro un rallentamento dell'attività amministrativa per la lunghezza dei tempi occorrenti nei vari passaggi gerarchici. Da qui la necessità del passaggio da una organizzazione gerarchico-funzionale ad una organizzazione flessibile, volta ad esaltare l'autonomia decisionale dei funzionari.

Attraverso la riforma si è voluto affermare e, per altro verso, recuperare la tradizionale funzione di grande "corpo amministrativo" sorretto dall'idea di agire nell'interesse pubblico, sul quale viene fatto grande affidamento per la conduzione di attività di rilevanza pubblica di diversa natura su cui si fonda, in buona parte, la funzione di amministrazione generale<sup>1</sup>.

Il riassetto ordinamentale della carriera prefettizia ruota infatti attorno alla rinnovata centralità delle funzioni di rappresentanza generale del Governo e di amministrazione generale svolte dalla Prefettura- UTG sul territorio: con il riordino della carriera si è infatti inteso creare una Amministrazione ancor più dinamica, con un corpo di funzionari capaci di svolgere quel ruolo collaborativo a favore del sistema autonomistico, che si traduce nel raccordo, nel coordinamento, nella mediazione

<sup>1</sup> C. Mosca, *Il sistema prefettoriale di amministrazione generale*, tre parti, in *Amministrazione pubblica*, nn. 19 – 21 (2001), 29 – 31 (2003) e 32 – 33 (2003).

ne e nella promozione di iniziative nei settori nevralgici della vita civile, laddove in modo più evidente si manifesta l'esigenza di una presenza diffusa dello Stato sul territorio.

Le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 139/2000, in linea con il quadro normativo di riordino del pubblico impiego, mirano così a garantire un elevato livello di efficienza e di funzionalità delle articolazioni interne dell'Amministrazione, al centro come in periferia, dotando i responsabili delle stesse di effettive possibilità di incidere autonomamente sulla organizzazione degli uffici e sulla utilizzazione delle risorse ed, al contempo, di valorizzare le professionalità dei funzionari attraverso la previsione di percorsi di carriera mirati e diversificati.

Nell'ottica della ottimale utilizzazione delle risorse e della valorizzazione delle professionalità dei funzionari sono da leggere le disposizioni del d. lgs. n. 139 che prevedono che tutti gli incarichi di funzione siano conferiti avendo riguardo alle attitudini e capacità dimostrate dai funzionari in relazione ai programmi da realizzare e che i singoli incarichi siano conferiti a tempo determinato per un periodo non inferiore ad uno e non superiore a cinque anni, prorogabili una sola volta. Tali previsioni, rispondendo ad un preciso criterio di delega, mirano a soddisfare le esigenze di arricchimento professionale e di rotazione negli incarichi evitando la cristallizzazione del personale nel medesimo posto di funzione.

Nella stessa ottica di garantire esperienze professionali diversificate - sia a livello centrale che periferico- il d. lgs. n. 139 prevede, per i viceprefetti, che il conferimento degli incarichi avvenga in modo da assicurare al funzionario un percorso di carriera articolato sull'espletamento di almeno due diverse funzioni proprie della qualifica.

È evidente che dette disposizioni tendono a calibrare l'esigenza di funzionalità dell'Amministrazione con quella di garantire a tutti i funzionari percorsi di carriera ed esperienze professionali in grado di elevarne il livello qualitativo ed il rendimento nonché di stimolarne l'impegno attraverso la diversificazione delle esperienze di lavoro e delle realtà territoriali di riferimento.

## 2. Le ragioni della mobilità

Le organizzazioni dei pubblici poteri nelle democrazie più evolute, pur nella evoluzione dei singoli ordinamenti, hanno dei tratti comuni allorquando si analizzano gruppi ristretti di qualità, *elites* e corpi professionali. Le regole comuni attengono allo spirito di servizio, al *pantoufage* e all'esistenza di peculiari regole di differenziazione rispetto al modello ordinario.

Una di queste regole peculiari riguarda le varie forme di mobilità: territoriale, di incarico e di rapporto di servizio (ad esempio, pubblico/privato, presso altre amministrazioni ed organi).

Le ragioni delle mobilità possono essere diverse e variamente combinabili tra di esse. Sono rinvenibili nella esigenza di definire i percorsi di carriera e di deter-

minare la crescita e il perfezionamento delle professionalità, ma anche nell'utilità di trasferire un insieme di valori e di premesse di valore<sup>2</sup>.

Alla base delle mobilità vi è una concezione positiva degli effetti benefici delle stesse: uno dei vizi maggiormente contestato alle burocrazie è proprio quello della inamovibilità, la quale spesso più che una specializzazione degli addetti comporta, invece, il radicamento di comportamenti patologici.

Ciò premesso, nel caso italiano la misura in cui i prefettizi costituiscono una carriera distinta e che si svolge in modo speciale, da considerare a parte rispetto alle altre carriere del pubblico impiego, è uno degli aspetti più significativi nel panorama del sistema amministrativo italiano.

Ciò posto, si tratta di coniugare alcuni profili attinenti, in primo luogo, al completamento professionale, nella convinzione che la mobilità costituisca già da sola un importante valore nel conseguimento di quel bagaglio di conoscenze e di capacità indispensabili per assolvere al meglio la funzione generalista.

In effetti, per i prefettizi la mobilità assume diversi aspetti.

Il primo è contenuto nell'articolo 15 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, e riguarda la *mobilità interna* sotto il profilo della previsione di adeguate facilitazioni economiche e logistiche per la mobilità dei funzionari qualora non siano assegnatari di alloggi da parte dell'Amministrazione e l'individuazione, attraverso la procedura negoziale, di altre misure idonee a favorire la mobilità di sede<sup>3</sup>.

Il secondo è quello delineato dall'articolo 25 del citato d. lgs n. 139, che disciplina, in modo, peraltro limitato, rispetto, per esempio, alla esperienza francese, una sorta di *pantoufle* a disposizione delle amministrazioni locali, di altre amministrazioni pubbliche e di organismi internazionali e dell'Unione europea.

In Francia, infatti, il prestigio della burocrazia professionale ha fatto sì che l'osmosi tra dirigenza pubblica e altre classi dirigenti del Paese si atteggiasse a fenomeno ordinario, realizzandosi continui scambi non solo con il settore pubblico e privato dell'economia, ma anche con banche e assicurazioni, attività culturali ed incarichi internazionali, cariche parlamentari e di governo.

Il sistema italiano si è andato invece caratterizzando per l'isolamento di tipo piccolo-corporativo della dirigenza pubblica, in un contesto di modernizzazione imperfetta derivante dalla recente formazione storica dello Stato italiano, dove troppo spesso la pubblica amministrazione è andata a presidiare le retrovie piuttosto che essere elemento di traino<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> B. GUY-PETERS, *La pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 1991, pp. 124 - 126.

<sup>3</sup> A tal proposito, l'ultimo contratto, (il secondo dopo quello recepito con il DPR 23 maggio 2001, n. 316), ha previsto che ai funzionari della carriera prefettizia trasferiti a norma del d.lgs. n. 139/2000, in una sede di servizio situata in una provincia diversa da quella in cui prestano servizio e che nella sede di destinazione non siano assegnatari di alloggio da parte dell'Amministrazione dell'interno, spettano dieci giorni lavorativi di assenza retribuiti per trasferimento da fruire entro sei mesi dalla data di effettiva assunzione in servizio nella nuova sede. Tale periodo di assenza è cumulabile nell'anno solare con il congedo ordinario ed è valutato agli effetti dell'anzianità di servizio (art. 8, del DPR 1 agosto 2003, n. 252 "Recepimento dell'accordo sindacale per il quadriennio 2002-2005 per gli aspetti giuridici ed il biennio 2002-2003 per gli aspetti economici per il personale della carriera prefettizia ai sensi dell'art. 26 del d. lgs. n. 139/2000).

<sup>4</sup> C. SILVESTRO, *La mobilità pubblico-privato dei dirigenti nella legge n. 145 del 2002*, in *Itinerari interni*, n. 6, anno III, p. 29 e ss. Su burocrazia italiana e mobilità: S.F. ROMANO, *Breve storia della burocrazia*; Firenze, 1965; G. MELIS, *La burocrazia*, Bologna, 1998; S. SEPE, *Geografia dell'alta dirigenza pubblica italiana nell'età della transizione* in *Quaderni della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, Roma, 2002.

La dirigenza italiana è apparsa "socialmente poco rappresentativa, per la prevalente provenienza da piccole realtà urbane e per l'accentuata meridionalizzazione; portatrice di una cultura prevalentemente umanistica e giuridica; poco attenta ai valori economici e alle esigenze produttive e molto sensibile, invece, agli aspetti legali e formali delle questioni; gerontocratica e poco avvezza, per reclutamento e carriera, alla competizione meritocratica; restia alla mobilità e portata ad una concezione proprietaria del posto di lavoro; tendente a garantire il proprio *status* entro l'amministrazione e molto sensibile alle questioni occupazionali; non integrata con la dirigenza politica".

### 3. Il decreto ministeriale 3 dicembre 2003 sulla mobilità interna del personale prefettizio

La mobilità sul territorio mira, da un lato, a consentire la migliore operatività degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione e, dall'altro, a favorire l'avvicendamento –anche a fini di formazione professionale e di diversificazione di esperienze in contesti disomogenei– del personale della carriera prefettizia nelle diverse sedi. Essa costituisce interesse primario della carriera prefettizia e, conseguentemente, diritto-dovere di ciascuno dei suoi appartenenti: la diversificazione delle esperienze professionali, da attuarsi attraverso lo svolgimento di incarichi diversi, in sedi diverse e quindi in contesti geografici e sociali differenti, favorendo il trasferimento e lo scambio di esperienze, deve costituire un patrimonio per la carriera prefettizia<sup>1</sup>.

Nel sistema prefettoriale la mobilità si pone in termini di garanzia della professionalità e terzietà dell'istituto "poiché consente di maturare esperienze di natura diversa in ambienti differenti ed in realtà diversificate sotto i profili storico, sociale ed economico".

Il decreto ministeriale 3 dicembre 2003 di individuazione dei criteri generali volti a disciplinare la mobilità interna per il personale appartenente alla carriera prefettizia costituisce, per le considerazioni di cui sopra, una tappa particolarmente rilevante per il completamento del processo di attuazione del nuovo assetto ordinamentale introdotto dal decreto legislativo n.139/2000.

Il nuovo sistema di mobilità – di cui saranno analizzati i tratti salienti – si propone di riequilibrare la distribuzione del personale prefettizio allo scopo di consentire un più efficace svolgimento dell'azione di governo sul territorio.

<sup>1</sup> C. D'ORTA- C. MEOLI, *la riforma della dirigenza pubblica*, Padova, 1994, 33.

<sup>2</sup> A CORONA, "Istituto prefettizio e carriera prefettizia: ragioni e modalità per continuare ad "esserci", di prossima pubblicazione su Amministrazione Pubblica.

<sup>3</sup> In tali termini, C. MOSCA, *Una nuova identità per il funzionario di Governo della carriera prefettizia*, Intervento tenuto in occasione del seminario "La gestione pubblica comparata franco-italiana", Università di Nizza, giugno 2000.

Pur con la gradualità palesemente necessaria nel passaggio da un vecchio ad un nuovo sistema, lo strumento della mobilità si rivela, infatti, uno degli elementi fondamentali per assicurare l'effettivo, efficiente e razionale funzionamento dell'intero impianto organizzativo introdotto con la riforma garantendo una migliore distribuzione del personale sul territorio.

Il decreto legislativo n. 139 ha modificato completamente lo spirito del conferimento degli incarichi delineando una mobilità sul territorio di più ampia portata, determinata da ragioni diverse da quelle che nel passato avevano dato luogo ai trasferimenti.

In particolare, con il riordino prende corpo l'avvertita necessità della progettazione di percorsi professionali che consentano di contemperare le aspettative professionali del funzionario con le esigenze dell'Amministrazione tenuta ad assicurare il buon funzionamento della propria organizzazione sul territorio curando nel contempo che il conferimento degli incarichi avvenga valorizzando le risorse umane attraverso scelte basate sulle attitudini delle stesse.

Tuttavia, nelle more dell'adozione del decreto ministeriale in oggetto, per i trasferimenti dei funzionari prefettizi si è continuato a fare ricorso, seppure con alcuni correttivi, ai criteri utilizzati per la formazione delle graduatorie del personale contrattualizzato, costituenti una specificazione dei principi generali enunciati in materia di trasferimenti a domanda dall'art. 32 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, fondati, pressoché esclusivamente, sulla considerazione di esigenze personali e familiari.

Il diretto fondamento normativo del decreto ministeriale si rinviene nell'articolo 13, comma 2, del d. lgs. n. 139 del 2000, che demanda ad un decreto del Ministro dell'interno la fissazione delle "modalità con le quali sono resi noti i posti disponibili nelle qualifiche e le relative sedi di servizio, al fine di consentire ai funzionari di manifestare la disponibilità ad assumerli, ferma restando l'autonomia decisionale dell'Amministrazione".

Innanzitutto, al fine di assicurare la massima trasparenza e visibilità delle posizioni funzionali soggettive di tutti i viceprefetti e viceprefetti aggiunti in servizio, il decreto prevede che l'Amministrazione renda noti i posti di funzione riservati alla carriera prefettizia con l'indicazione di quelli coperti e dei nominativi dei funzionari che li occupano nonché dei posti vacanti, in quanto privi di titolare ovvero assegnati a titolo di reggenza o di supplenza. Attraverso tale sistema ciascun funzionario dispone di un quadro costantemente aggiornato delle sedi e dei posti di funzione che può andare a ricoprire e, quindi, pianificare più agevolmente il proprio percorso professionale.

Il decreto, che non trascura la necessità che la suddetta pianificazione avvenga contemperando anche le esigenze personali del funzionario interessato, in conformità alle previsioni del d. lgs. n. 139, disegna un sistema di mobilità "metodica" a cadenze temporali predeterminate. E' chiaro che l'Amministrazione, per far fronte a situazioni di emergenza o ad altre situazioni non preventivabili, anche al di

## Ordinamento della Pubblica Amministrazione

fuori delle scadenze ordinarie indicate nel decreto, può dare avvio alla procedura di mobilità in qualsiasi momento si renda necessario provvedere alla copertura di un posto di funzione resosi disponibile.

I posti di funzione disponibili, relativamente ai quali l'Amministrazione dà avvio al procedimento di conferimento, nei termini e con le modalità indicati nel decreto, sono suddivisi nelle seguenti tipologie:

1) posti che l'Amministrazione, in relazione ad una valutazione delle esigenze di servizio, intende coprire attraverso la *procedura ordinaria di mobilità*;

2) posti che l'Amministrazione, in mancanza di disponibilità manifestate nell'ambito della procedura di cui al punto 1), intende ricoprire con una *procedura di mobilità temporanea*, in relazione a sedi con grave carenza di personale prefettizio, considerandosi tali quelle che dispongono di un numero di funzionari in servizio pari o inferiore alla metà dell'organico previsto;

3) posti che l'Amministrazione intende ricoprire con la *procedura di mobilità speciale* in relazione agli incarichi di viceprefetto vicario e di capo di gabinetto.

Una novità di non poco momento è poi costituita dalla creazione di una *scheda professionale* del funzionario nella quale sono indicate, oltre alle funzioni in atto svolte, gli incarichi e le funzioni espletati nel corso della carriera. Ciò servirà senz'altro ad arricchire, in vista del conferimento dell'incarico, la conoscenza che i Prefetti e la stessa Amministrazione hanno dei funzionari, permettendogli di avere immediatamente a disposizione un primo profilo professionale del funzionario interessato alla mobilità. Ciò fa sì che la scelta non sia limitata alla sfera delle ristrettissime conoscenze personali, - che magari spinge alla conferma *de facto* nell'incarico dei funzionari trovati nella sede - ma si estenda anche a funzionari che sebbene non conosciuti personalmente, presentino, in considerazione delle notizie contenute nelle schede professionali, i requisiti attitudinali per lo svolgimento dell'incarico specifico.

Inoltre, diversamente da quanto accadeva nel vigore del precedente sistema - basato su apposite istanze che confluivano in graduatorie permanenti - è ora previsto che ad ogni avvio di procedura, i singoli interessati possano manifestare le proprie disponibilità concorrendo fino ad un massimo di tre posti di funzione tra quelli indicati dall'Amministrazione.

Una volta conclusa la procedura di conferimento dell'incarico, si esaurisce anche la validità delle disponibilità manifestate che potranno comunque essere riproposte nelle successive procedure di mobilità..

Al fine di assicurare un minimo di stabilità nella dinamica del conferimento degli incarichi e nella conduzione degli uffici, in armonia con il principio di rotazione degli stessi introdotto dall'articolo 11 del già richiamato decreto legislativo n.139/2000, viene inoltre previsto che, una volta avvenuto il trasferimento, una successiva disponibilità alla mobilità ordinaria non possa essere presentata prima di un anno dalla data del precedente trasferimento.

In linea con le previsioni del d.lgs. n. 139, i capi dei dipartimenti e i prefetti in sede al termine dell'incarico possono conferire ai funzionari prefettizi altri e diversi incarichi di funzione, secondo il piano di rotazione degli incarichi periodicamente adottato, ovvero prorogare gli incarichi in corso per una sola volta e per un periodo massimo di cinque anni.

Il d.lgs. n. 139, in ragione del particolare rapporto di fiducia intercorrente in periferia tra il prefetto da una parte e il capo di gabinetto e il vicario dall'altra, nonché al centro, tra il capo dipartimento e i suoi diretti collaboratori, prevede che tali incarichi siano conferiti dal prefetto o dal capo del dipartimento al momento dell'assunzione delle funzioni. In tal modo, si garantisce al titolare della struttura la possibilità di affidare l'espletamento di tali particolari funzioni a persone con le quali vi sia quella piena condivisione di obiettivi e di strategie che è alla base di una fruttuosa collaborazione.

Il decreto ministeriale, proprio in considerazione del fatto che trattasi di incarichi che implicano uno "stretto rapporto fiduciario" con il prefetto, prevede una differente procedura di conferimento per gli incarichi di viceprefetto vicario e capo di gabinetto. Elemento fiduciario misurabile anche sulla base della "qualità del servizio reso e dei risultati conseguiti nel corso delle precedenti esperienze" dal funzionario a cui conferire l'incarico, in modo da assicurare al Prefetto la collaborazione ottimale per la migliore realizzazione degli obiettivi da conseguire, privilegiando nel contempo il valore aggiunto di una professionalità completa derivante da un servizio svolto in contesti diversi sul territorio.

In assenza di individuazione da parte del Prefetto, nei termini sopraindicati, del funzionario al quale affidare l'incarico, si intende confermato nello stesso il funzionario ad esso già preposto.

Qualora invece la disponibilità del posto di funzione di viceprefetto vicario o di capo di gabinetto si verifichi in un momento successivo a quello dell'insediamento, il prefetto, d'intesa con il Capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali, chiede l'avvio della procedura ricognitiva.

Tale procedura resta comunque preclusa nel caso in cui i funzionari in servizio nelle sedi siano in numero pari o superiore ai posti di funzione previsti. In tale ipotesi, il prefetto, anche al fine di non determinare o incrementare situazioni soprannumerarie, esercita la scelta nell'ambito dei dirigenti ivi in servizio.

Il decreto ministeriale, pure allo scopo di incentivare la mobilità dei funzionari prefettizi, prevede, inoltre, che l'incarico di viceprefetto vicario sia conferito con preferenza a viceprefetti che abbiano già ricoperto nel corso della propria carriera almeno due posti di funzione, dei quali almeno uno da viceprefetto ed in sede territorialmente diversa da quella dell'incarico vicariale da conferire.

Specifici requisiti sono poi previsti per il conferimento dell'incarico di viceprefetto vicario o di capo di gabinetto presso le aree metropolitane (come indicato dai commi 8 e 9 dell'articolo 7 del decreto ministeriale).

## Ordinamento della Pubblica Amministrazione

È evidente l'interesse dell'Amministrazione a sviluppare uno scambio di esperienze sul territorio e a determinare una rotazione dei funzionari negli incarichi di maggior rilievo. In particolare, nelle sedi maggiori è importante che gli incarichi a regime siano affidati a funzionari che abbiano una conoscenza ampia delle problematiche territoriali derivanti anche dall'esperienza acquisita in altre realtà territoriali e dal confronto tra le stesse.

Al fine del conferimento dei posti di funzione presso gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro e con i capi dipartimento, è prevista una procedura specifica di mobilità, tenuto conto della natura strettamente fiduciaria degli incarichi da attribuire.

In particolare, i titolari dei suddetti uffici possono procedere, all'atto dell'insediamento, ovvero anche successivamente, laddove si presenti una specifica esigenza di carattere organizzativo, ad una rotazione degli incarichi, qualora tale riorganizzazione si presenti più funzionale alla realizzazione degli obiettivi da conseguire.

Qualora in tali uffici si presenti la disponibilità di un posto di funzione, i titolari degli stessi provvedono direttamente all'individuazione del funzionario in possesso del profilo professionale necessario per svolgere le relative funzioni.

L'istituto della *mobilità temporanea* rappresenta senza dubbio una delle novità di più ampio rilievo tra quelle previste dal decreto ministeriale in esame, da cui potrebbe scaturire un significativo incremento dell'offerta di mobilità sul territorio. Tale soluzione da un lato consente all'Amministrazione di rimuovere delle situazioni patologiche in sedi disagiate e, dall'altro, offre l'opportunità ai funzionari che hanno obiettive difficoltà a trasferirsi per periodi lunghi in una sede, di svolgere nuove e significative esperienze, necessarie ai fini della costruzione del proprio percorso professionale.

È infatti prevista una particolare procedura per il conferimento di incarichi presso sedi con grave carenza di personale prefettizio, intendendo per tali sedi che dispongono di un numero di funzionari in servizio pari o inferiore alla metà dell'organico previsto.

I funzionari che manifestino la propria disponibilità all'assegnazione presso le suddette sedi, al termine dell'incarico, ed in ogni caso, decorsi due anni dall'assegnazione, sono riassegnati ai posti di funzione dagli stessi ricoperti negli uffici di provenienza, salvo che non esprimano diverso avviso ovvero provengano da sede soprannumeraria, nei quali ultimi casi, gli interessati vantano, comunque, un titolo di preferenza nella scelta della sede.

Alla copertura dei menzionati posti di funzione disponibili, saranno destinati, con preferenza, dirigenti provenienti da sedi che presentino situazioni di esubero nella qualifica corrispondente.

Durante il periodo di assegnazione temporanea, il posto di funzione del dirigente prefettizio trasferito è reso disponibile per il conferimento ad altro dirigente che abbia manifestato la disponibilità a ricoprirlo e che, al termine dell'incarico,

viene riassegnato al proprio posto di funzione nella sede di provenienza, salvo che la stessa non presenti situazioni di esubero. In tal ultimo caso il funzionario ha, comunque, un titolo di preferenza nella scelta di un incarico presso una determinata sede.

Qualora non sia stata manifestata alcuna disponibilità da parte dei funzionari prefettizi alla copertura dei posti di funzione nelle sedi di cui trattasi, il titolare dell'ufficio può, comunque, assegnare il posto di funzione vacante in supplenza ad altro dirigente già in servizio presso la stessa sede, per una durata al massimo corrispondente a quella dell'assegnazione temporanea del titolare trasferito ad altra sede.

Il decreto fissa i nuovi criteri in base ai quali vengono ordinate le posizioni degli interessati, che tengono conto essenzialmente della capacità professionale dei funzionari, che attiene al grado di idoneità dell'aspirante a ricoprire, nella sede richiesta, il posto resosi vacante e ad esercitare le relative funzioni.

Per la valutazione di tale capacità si deve far riferimento all'esperienza professionale maturata ed alle capacità generiche e specifiche del funzionario contemplando ciò con l'esigenza di assicurare, a garanzia di un adeguato percorso professionale, l'espletamento da parte del funzionario di almeno due incarichi inerenti alla qualifica nonché lo svolgimento di incarichi sia negli uffici centrali che periferici.

Sono, peraltro, previsti taluni titoli di precedenza in situazioni contemplate da norme di legge nonché titoli di preferenza nella scelta di posti di funzione disponibili, nel caso, per esempio, di funzionari in servizio in sedi ove sussista una situazione di esubero rispetto ai posti di funzione ivi previsti.

Nell'intento di creare un *trait d'union* tra il vecchio ed il nuovo ordinamento, le disposizioni transitorie del decreto in esame riservano, inoltre, una particolare attenzione alle prime posizioni delle graduatorie a suo tempo predisposte, per le quali non è stato possibile adottare alcun provvedimento, atteso il nuovo assetto organizzativo della carriera prefettizia delineato dal decreto legislativo n. 139/2000, consentendo la movimentazione dei funzionari laddove ciò non determini grave carenza di organico nelle sedi di appartenenza.

### 4. Conclusioni

Vorrei concludere queste considerazioni riportando un pensiero espresso dal Cons. Gustapane in occasione delle celebrazioni del Bicentenario dell'istituto prefettizio a mente del quale il prefetto "trascorre la sua carriera passando da una città all'altra. Le sue vicende personali e professionali si intrecciano con quelle delle località nelle quali esercita le sue funzioni, tanto che il successo di un prefetto dipende dalla capacità di comprendere la realtà locale nella quale opera"<sup>18</sup>

<sup>18</sup> E. GUSTAPANE, *Il rapporto centro-periferia e l'istituto prefettizio*. Intervento al Convegno di Siena dell'11 ottobre 2002, in occasione delle celebrazioni del Bicentenario dell'istituto prefettizio.

## Ordinamento della Pubblica Amministrazione

Questa affermazione, a mio avviso, racchiude l'intima essenza delle funzioni proprie della carriera prefettizia e del suo radicamento nelle realtà locali: l'essere presenti sull'intero territorio consente di potere trasferire esperienze, mentalità, da un luogo ad un altro "contaminando" ed innovando le modalità di svolgimento delle attività professionali<sup>9</sup>.

In conclusione, è evidente la necessità che il meccanismo di mobilità si alimenti progressivamente, diventi virtuoso, anche grazie alla diffusione di una nuova cultura dell'incarico e del percorso professionale che spinga il funzionario ad arricchire il proprio *curriculum* misurandosi con incarichi nuovi e professionalmente significativi.

Fortemente connesso alla realizzazione di un virtuoso meccanismo di mobilità appare il riconoscimento della stessa in termini di progressione in carriera.

La buona riuscita del prospettato disegno di mobilità non può prescindere da sistemi di valutazione che diano adeguate garanzie a coloro che accettano di misurarsi con le maggiori difficoltà dei nuovi incarichi. Tutto ciò nell'ottica della formazione di un'elite di funzionari, selezionati, beninteso, non sulla base della sola disponibilità alla mobilità sul territorio, ma anche e soprattutto sulla base della valutazione degli incarichi svolti in contesti territoriali diversi e della reale attitudine a ricoprirne di più rilevanti e delicati. Ed è chiaro che per il successo del sistema si rende senz'altro necessaria anche la previsione di ulteriori incentivi correlati alla attivazione di facilitazioni abitative<sup>10</sup>.

Il decreto sulla mobilità costituisce, quindi, una tappa importante nel processo di rafforzamento dei tratti significativi dell'identità del funzionario prefettizio per il quale la mobilità viene a rappresentare un elemento di crescita professionale per via delle opportunità di nuove esperienze offerte dalla diversità degli incarichi espletati e nel contempo per i benefici che alle sedi di destinazione giungono dall'innesto di queste nuove esperienze.

La mobilità deve diventare così un ulteriore elemento di specificità dei funzionari dell'Amministrazione dell'interno, protagonisti del cambiamento istituzionale ed amministrativo che sta vivendo il nostro Paese e che vede impegnato in prima linea il Corpo prefettizio in un'azione di coordinamento delle amministrazioni statali sul territorio e di raccordo con le autonomie territoriali a garanzia della qualità del servizio reso al cittadino.

<sup>9</sup> Così CORONA, *Istituto prefettizio e carriera prefettizia, ragioni e modalità per continuare ad esserci*, cit.

<sup>10</sup> Al riguardo giova far presente che la legge n. 86/2000 ha introdotto un nuovo quadro di agevolazioni per i trasferimenti di ufficio delle forze armate, delle forze di polizia e della carriera prefettizia, cioè dei corpi che sono caratterizzati da un'alta mobilità di sede per le normali esigenze del servizio che prestano. Le facilitazioni, consistenti in un aiuto economico nei primi due o tre anni dal trasferimento (a seconda dell'opzione operata dal trasferito) e nel trasferimento agevolato del coniuge convivente, spettano comunque al funzionario prefettizio, come esplicitamente previsto dal D.M. sulla mobilità, poiché con il nuovo sistema degli incarichi di funzione stabilito dal d.lgs. n. 139/2000, tutti i trasferimenti sono d'ufficio. Vi è solo la facoltà, infatti di manifestare la propria disponibilità per incarichi di funzione disponibili, restando la scelta del funzionario a cui conferire l'incarico alla discrezionalità dell'Amministrazione (art. 13, comma 2, d.lgs. n. 139).

Un sistema virtuoso e completo di mobilità diventa anche il modo con cui si misura la specialità del Corpo prefettizio attraverso la selezione dei migliori per il migliore esercizio delle funzioni istituzionali, a disposizione dell'intero sistema amministrativo e delle opportunità derivanti dalle collaborazioni con le imprese private e con gli organismi europei ed internazionali, animati dalla passione civile di agire nell'interesse generale, facendo sempre di più e meglio.

\*\*\*\*\*

### IL MINISTRO

VISTO il decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, recante disposizioni in materia di rapporto d'impiego del personale della carriera prefettizia, ed, in particolare, l'articolo 13, comma 2, che prevede l'adozione di un decreto del Ministro dell'interno per la disciplina delle modalità con le quali sono resi noti i posti disponibili nelle qualifiche e le relative sedi di servizio, al fine di consentire ai funzionari di manifestare la disponibilità ad assumerli;

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

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2001, n. 398, recante il "Regolamento di organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 21 marzo 2002, n. 98, recante il "Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'interno";

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, recante il "Regolamento di organizzazione interna degli uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300";

VISTI i decreti del Ministro dell'interno, adottati in data 18 novembre 2002, di individuazione dei posti di funzione da conferire ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti presso gli uffici centrali e periferici;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 2002, n. 247 recante il regolamento di disciplina degli istituti di partecipazione sindacale per il personale della carriera prefettizia;

RITENUTA l'esigenza di procedere alla fissazione dei criteri per l'attuazione della mobilità dei dirigenti prefettizi fra le diverse sedi sul territorio nazionale, anche in considerazione delle esigenze conseguenti all'attuazione del nuovo modello organizzativo disegnato con i predetti atti normativi e organizzatori;

SENТИRE le organizzazioni sindacali rappresentative del personale della carriera prefettizia;

## DECRETA

### Articolo 1

*(Ambito di applicazione e definizioni)*

1. Il presente decreto disciplina il procedimento con il quale il dipartimento per gli affari interni e territoriali - direzione centrale per le risorse umane dispone la destinazione dei viceprefetti e dei viceprefetti aggiunti ai dipartimenti e alle prefetture-uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139.

2. Ai fini delle procedure di mobilità per il conferimento dei posti di funzione, per "sede" si intendono gli uffici centrali del Ministero dell'interno, le prefetture-uffici territoriali del Governo ed i commissariati del Governo per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

### Articolo 2

*(Modalità di comunicazione dei posti di funzione disponibili e tipologie di mobilità)*

1. La direzione centrale per le risorse umane cura la tenuta e l'aggiornamento, via intranet, dell'elenco completo dei posti di funzione riservati ai dirigenti della carriera prefettizia con l'indicazione dei nominativi dei dirigenti prefettizi che li ricoprono e dei posti di funzione vacanti in quanto privi di titolare ovvero assegnati a titolo di reggenza o di supplenza.

2. Entro il 15 aprile ed 15 ottobre di ogni anno, previa informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative della carriera prefettizia, ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 2002, n. 247, con circolare telegrafica della direzione centrale per le risorse umane viene dato avviso della pubblicazione via intranet dell'avvio del procedimento di conferimento dei posti di funzione disponibili che può riguardare rispettivamente:

*a)* posti che l'Amministrazione, in relazione ad una valutazione delle esigenze di servizio, intende ricoprire attraverso la procedura ordinaria di mobilità di cui agli articoli 5 e 6;

*b)* posti che l'Amministrazione, in mancanza di disponibilità manifestate nell'ambito della procedura richiamata nella lett. a), intende ricoprire con la proce-

dura di mobilità temporanea, di cui all'articolo 9, in relazione a sedi con grave carenza di personale prefettizio, intendendo per tali quelle che dispongono di un numero di funzionari in servizio pari o inferiore alla metà dell'organico previsto;

c) posti che l'Amministrazione intende ricoprire con la procedura di mobilità disciplinata dal successivo articolo 7 in relazione agli incarichi di viceprefetto vicario e di capo di gabinetto.

3. L'Amministrazione procede comunque a rendere disponibili ai fini del conferimento dei posti di funzione tutti i posti vacanti nel corso di un biennio, previa comunicazione alle citate organizzazioni sindacali.

### Articolo 3

*(Pubblicazione della scheda professionale)*

1. È pubblicato via intranet il modello di scheda professionale (allegato B) che tutti i dirigenti prefettizi interessati ad assumere gli incarichi disponibili sono tenuti a compilare ed a trasmettere, entro i termini indicati dall'articolo 4, per via telematica alla direzione centrale per le risorse umane.

2. La direzione centrale per le risorse umane provvede a verificare i dati comunicati, anche mediante esame dei fascicoli personali nonché a chiedere chiarimenti laddove necessario e ad invitare l'interessato a procedere alla rettifica o alla cancellazione di dati erronei.

3. E' onere dell'interessato provvedere alla trasmissione, secondo le modalità di cui al comma 1, delle informazioni necessarie all'aggiornamento della scheda.

4. L'accesso alle schede professionali in sola lettura è consentito ai soli funzionari della carriera prefettizia via intranet.

### Articolo 4

*(Dichiarazione di disponibilità)*

1. Il modello di disponibilità a partecipare alla procedura per il conferimento dei posti di funzione disponibili, di cui all'articolo 2, comma 2, lett. a) e b) è pubblicato via intranet.

2. Dal 1° al 15 maggio e dal 1° al 15 novembre di ogni anno è possibile, per i dirigenti prefettizi interessati, manifestare la propria disponibilità all'assunzione di un posto di funzione tra quelli disponibili, secondo quanto previsto dal comma 4 del presente articolo.

3. A tal fine, entro il periodo di cui al comma 2, i dirigenti interessati provvedono a trasmettere via telematica alla direzione centrale per le risorse umane il modello di dichiarazione di disponibilità di cui al comma 1, debitamente compilato.

# Ordinamento della Pubblica Amministrazione

Il modello in originale, sottoscritto dall'interessato, dovrà essere consegnato all'ufficio di appartenenza per la successiva trasmissione al dipartimento per gli affari interni e territoriali - direzione centrale per le risorse umane.

4. Nella dichiarazione di disponibilità il dirigente prefettizio interessato può manifestare, in relazione ai posti di funzione di cui alle lett. a) e b), comma 2, dell'articolo 2 del presente decreto, sino a tre disponibilità in ordine di preferenza, che conservano validità sino alla conclusione del procedimento di conferimento del posto di funzione.

5. Una volta avvenuto il trasferimento, la dichiarazione di disponibilità ad una successiva mobilità non può essere presentata prima di un anno dalla data del precedente trasferimento, fatta salva l'eventuale attivazione delle procedure speciali di mobilità di cui all'articolo 7 e le ipotesi eccezionali previste dall'articolo 3, comma 1, dell'allegato A) al presente decreto.

## Articolo 5 (Assegnazione dei dirigenti)

1. La direzione centrale per le risorse umane entro il 31 maggio e il 30 novembre di ogni anno completa la raccolta delle dichiarazioni di disponibilità trasmesse nei termini di cui all'articolo 4.

2. La direzione di cui al comma 1, entro i successivi 15 giorni, comunica i nominativi dei funzionari interessati ai capi dei dipartimenti ed ai prefetti in sede da cui dipendono i posti di funzione disponibili e provvede ad acquisire dagli stessi eventuali elementi di valutazione.

3. La stessa direzione centrale, sulla base dei criteri indicati nell'allegato A) del presente decreto, predisponde le graduatorie in relazione alle posizioni dei dirigenti interessati ad assumere uno specifico posto di funzione e provvede a renderle pubbliche via intranet previa comunicazione telegrafica agli uffici centrali e periferici.

4. Il funzionario utilmente collocato in graduatoria, può per motivate esigenze, rinunciare al conferimento del relativo posto di funzione entro 7 giorni dalla pubblicazione della graduatoria stessa.

5. Il capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali, entro 15 giorni dalla pubblicazione delle graduatorie, procede all'adozione dei provvedimenti di assegnazione.

6. Tutte le assegnazioni, comprese quelle disciplinate dagli articoli 7 e 8 costituiscono trasferimenti d'ufficio ad ogni effetto di legge, nei limiti dello stanziamento ordinario del bilancio del Ministero dell'interno, ad eccezione di quelle disposte ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dell'art. 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266 e del decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 2001, n. 316 e successive modifiche.

7. In qualsiasi momento si verifichi, per comprovate esigenze, la necessità di provvedere alla copertura di un posto di funzione resosi disponibile, l'Amministrazione può attivare le procedure di cui all'articolo 2, anche al di fuori dei termini indicati nell' articolo 4 e nel presente articolo, dandone comunicazione alle organizzazioni sindacali.

### Articolo 6

#### *(Conferimento degli incarichi)*

1. A seguito del provvedimento di assegnazione adottato dal capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali, i capi dei dipartimenti e i prefetti in sede provvedono ad adottare i relativi provvedimenti di conferimento dei posti di funzione disponibili ai dirigenti loro assegnati.

2. Gli incarichi sono conferiti a tempo determinato per un periodo non inferiore ad uno e non superiore a cinque anni, prorogabile per una volta per un periodo non superiore a cinque anni.

3. Di ogni conferimento di incarico è data comunicazione al dipartimento per gli affari interni e territoriali, mediante trasmissione di copia del relativo decreto alla direzione centrale per le risorse umane nonché comunicazione degli estremi di registrazione alla Corte dei Conti, non appena intervenuta. Di ogni conferimento viene data comunicazione anche alle organizzazioni sindacali.

4. Al termine dell'incarico i capi dei dipartimenti e i prefetti in sede possono conferire ai dirigenti prefettizi altri e diversi incarichi di funzione, secondo il piano di rotazione degli incarichi di funzione periodicamente adottato ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del citato decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, ovvero possono prorogarli per una sola volta, e per un periodo non superiore a cinque anni, secondo quanto disposto dal comma 2 del predetto articolo 11, previa informazione alle organizzazioni sindacali ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 2002, n. 247 .

### Articolo 7

#### *(Disciplina per gli incarichi di viceprefetto vicario e di capo di gabinetto)*

1. Il prefetto, entro 15 giorni dall'insediamento, previa comunicazione al viceprefetto vicario e al capo di gabinetto già titolari dei rispettivi incarichi, può avvalersi della procedura prevista dall'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 19 maggio 2000, n.139, individuando, sulla base di uno stretto rapporto fiduciario, il funzionario a cui conferire l'incarico di vice prefetto vicario e di capo di gabinetto che, anche in considerazione della qualità del servizio reso e dei risultati conseguiti nel corso delle precedenti esperienze, sia tale da assicurargli la collaborazione

ottimale per la migliore realizzazione degli obiettivi da perseguire. In assenza di tale individuazione resta confermato nell'incarico il funzionario ad esso già preposto.

2. L'amministrazione provvede alla migliore sistemazione possibile dei funzionari non confermati, consentendo agli stessi la possibilità di scelta tra i posti al momento vacanti.

3. Qualora, in un momento successivo a quello dell'insediamento, sopravvenga la disponibilità del posto di funzione di viceprefetto vicario o di capo di gabinetto, il prefetto chiede, d'intesa con il capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali, l'avvio della procedura ricognitiva delle disponibilità. I dirigenti interessati, entro 15 giorni dall'avvio della procedura, possono manifestare per via telematica le proprie disponibilità, inviandone contestualmente, per il tramite dell'ufficio di appartenenza, la dichiarazione sottoscritta alla direzione centrale per le risorse umane. Il prefetto entro il termine di 7 giorni dalla comunicazione delle dichiarazioni di disponibilità effettuata dalla direzione centrale per le risorse umane, individua il funzionario in possesso dei requisiti necessari per svolgere le funzioni in questione, tenendo conto del suo profilo professionale, della qualità del servizio reso e dei risultati conseguiti nel corso delle precedenti esperienze.

4. Il prefetto, qualora tutti i posti di funzione previsti presso la propria struttura risultino coperti, esercita la scelta nell'ambito dei dirigenti ivi in servizio, anche al fine di non determinare situazioni soprannumerarie, nel rispetto dei requisiti di cui ai commi 7, 8 e 9 del presente articolo.

5. La direzione centrale per le risorse umane provvede, entro 7 giorni dalla ricezione della designazione di cui al comma 3, alla predisposizione dei provvedimenti di assegnazione dei dirigenti ai relativi posti di funzione.

6. Una volta avvenuta l'assegnazione con provvedimento del capo del dipartimento per gli affari interni e territoriali, il prefetto interessato provvede al conferimento dell'incarico.

7. L'incarico di viceprefetto vicario è conferito con preferenza a viceprefetti che abbiano ricoperto nel corso della propria carriera almeno due diversi posti di funzione, dei quali almeno uno da viceprefetto e comunque uno di essi in sede territorialmente diversa da quella dell'incarico vicariale da conferire.

8. L'incarico di viceprefetto vicario presso le aree metropolitane indicate nelle tabelle 1, 2 e 3, annesse al decreto del Ministro dell'interno in data 18 novembre 2002, è conferito con preferenza a viceprefetti che abbiano ricoperto nel corso della propria carriera almeno un incarico vicariale ovvero che abbiano svolto una funzione di analoga rilevanza presso gli uffici centrali.

9. L'incarico di capo di gabinetto presso le aree metropolitane indicate nelle tabelle 1, 2 e 3, annesse al decreto del Ministro dell'interno in data 18 novembre 2002, è conferito con preferenza a viceprefetti che abbiano svolto nel corso della propria carriera almeno un incarico di capo di gabinetto in una delle sedi indicate nelle tabelle 4, 5, 6 e 7 dello stesso decreto del Ministro dell'interno in data 18 novembre 2002 o una funzione di analoga rilevanza presso gli uffici centrali.

### Articolo 8

#### *(Disciplina per gli incarichi di diretta collaborazione con il Ministro e con i capi dipartimento)*

All'atto dell'insediamento, ovvero anche successivamente, laddove si presenti una specifica esigenza di carattere organizzativo, i titolari degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro possono procedere ad una rotazione degli incarichi, ove ritenuta più funzionale alla realizzazione delle attività dell'ufficio in relazione ai profili professionali dei funzionari in servizio.

Analogamente i capi dipartimento possono procedere ad una rotazione degli incarichi di diretta collaborazione, eventualmente anche assegnando i dirigenti ivi in servizio ad altri uffici nell'ambito dello stesso dipartimento.

In caso di disponibilità di un posto di funzione negli uffici di diretta collaborazione con il Ministro e con i capi dipartimenti, i titolari degli uffici interessati provvedono direttamente all'individuazione del funzionario in possesso del profilo professionale necessario per svolgere le funzioni richieste, dandone comunicazione alle organizzazioni sindacali.

Negli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, in casi eccezionali e per motivate esigenze, qualora non sia possibile procedere con le modalità di cui al primo comma del presente articolo, l'Amministrazione provvede alla migliore sistemazione dei funzionari.

### Articolo 9

#### *(Mobilità temporanea e riassegnazione alla sede di provenienza)*

1. I dirigenti prefettizi che abbiano manifestato la propria disponibilità e siano stati assegnati a quelle sedi con grave carenza di personale prefettizio, intendo per tali quelle che dispongono di un numero di funzionari in servizio pari o inferiore alla metà dell'organico previsto, al termine dell'incarico e in ogni caso decorsi due anni dall'assegnazione presso le predette sedi, sono riassegnati ai propri posti di funzione nelle sedi di provenienza, salvo che gli interessati non esprimano diverso avviso o provengano da sede soprannumeraria. In tali ultimi casi i funzionari interessati hanno un titolo di preferenza nella scelta della sede, ai sensi dell'articolo 4 dell'allegato A).

2. Alla copertura dei posti di funzione disponibili nelle sedi di cui al comma 1, sono da destinarsi preferibilmente dirigenti provenienti da sedi che presentino situazioni di esubero nella qualifica corrispondente.

3. Durante il periodo di assegnazione indicato al comma 1, il posto di funzione del dirigente prefettizio trasferito è reso disponibile per il conferimento ad altro dirigente che abbia manifestato la disponibilità a ricoprirlo, il quale, al termine dell'incarico è riassegnato al proprio posto di funzione nella sede di provenienza

salvo che la stessa non presenti situazioni di esubero. In tal caso il funzionario ha un titolo di preferenza nella scelta della sede ai sensi dell'articolo 4 dell'allegato A). Qualora non siano state manifestate disponibilità, il titolare dell'ufficio può assegnare il posto di funzione vacante in supplenza ad altro dirigente già in servizio presso la stessa sede, per una durata al massimo corrispondente a quella dell'assegnazione temporanea del titolare trasferito ad altra sede. Di tali assegnazioni verrà data informazione successiva alle organizzazioni sindacali.

#### Art.10

##### *(Disposizioni transitorie e finali)*

1. In sede di prima applicazione, per salvaguardare le aspettative maturate dai vice prefetti aggiunti nell'ultima graduatoria degli aspiranti al trasferimento con validità 1° luglio 2002, si procede, ove non determini grave carenza di organico, al trasferimento dei funzionari collocati in prima posizione nella predetta graduatoria su sedi che presentano posti disponibili nella stessa qualifica. I funzionari collocati in prima posizione nella suddetta graduatoria che non siano trasferiti per le esigenze di servizio sopra menzionate conservano un titolo di preferenza in relazione ai posti di funzione disponibili nella sede richiesta.

2. Nei 30 giorni successivi alla registrazione del presente decreto da parte della Corte dei Conti, l'Amministrazione dà avvio al procedimento di conferimento dei posti di funzione disponibili ed indica i termini entro i quali i dirigenti prefettizi possono manifestare la propria disponibilità, in deroga ai termini previsti dall'articolo 4, comma 2.

3. Qualora entro tale data non risulti perfezionata la procedura informatizzata descritta in precedenza, l'Amministrazione procede comunque agli adempimenti connessi attraverso mezzi alternativi che saranno tempestivamente comunicati.

4. Le disposizioni previste nel presente decreto sono soggette a verifica dopo il primo anno di sperimentazione al fine di consentirne l'adeguamento ad eventuali diverse esigenze organizzative.

Roma, 3 dicembre 2003

IL MINISTRO  
(G. PISANU)

ALLEGATO A)

## CRITERI DI MOBILITÀ

### Art. 1 (*Ambito applicativo*)

1. La disciplina dei criteri di mobilità interna contenuta nel presente documento si applica per il conferimento dei posti di funzione individuati con decreti del Ministro dell'interno in data 18 novembre 2002, ed eventuali successive modifiche ed integrazioni, per i viceprefetti e viceprefetti aggiunti nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione dell'Interno.

### Art. 2 (*Criteri di mobilità*)

1. Le aspirazioni manifestate dagli interessati ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del presente decreto saranno valutate sulla base dei sottoindicati criteri:

*a) Capacità professionale* sino a punti 4

La capacità professionale riguarda il grado di idoneità dell'aspirante a ricoprire, nella sede richiesta, il posto resosi vacante e ad esercitare le relative funzioni.

**Essa va valutata con riferimento:**

all'identità o analogia delle funzioni già esercitate, tenendo conto della qualità del servizio reso e dei risultati conseguiti;

alla specificità della esperienza acquisita in settori di attività particolarmente utili per l'esercizio delle funzioni inerenti al posto da ricoprire;

alle generiche e specifiche capacità complessivamente risultanti anche dalle schede di valutazione annuali di cui all'articolo 16 del citato decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, nonché da tutti gli atti contenuti nel fascicolo personale;

alla pluralità di esperienze professionali in funzioni o settori diversi di attività svolte in modo apprezzabile e desumibili anche dagli elementi di valutazione contenuti nel fascicolo personale;

all'esigenza di assicurare l'espletamento da parte del dirigente di almeno due incarichi inerenti alla qualifica nonché lo svolgimento di incarichi sia negli uffici centrali che periferici, al fine di garantire un adeguato percorso professionale;

alla natura ed alle caratteristiche dei programmi da realizzare.

**b) Stato di salute del funzionario**      **punti 1,5**

Le alterazioni dello stato di salute del funzionario devono consistere in una grave infermità, documentata attraverso idonea certificazione proveniente da medici A.U.S.L. che renda particolarmente controindicata la permanenza nella sede attuale o che possa regredire o essere meglio assistita nella sede richiesta.

c) Stato di salute dei familiari conviventi punti 1

Per la valutazione dello stato di salute dei familiari conviventi assumono rilevanza soltanto le situazioni di grave infermità documentate attraverso idonea certificazione proveniente da medici A.U.S.L. riguardanti le persone legate al funzionario da stretti vincoli familiari : il coniuge ed i figli (anche naturali, purchè riconosciuti, adottivi o affidati ) nonché gli ascendenti se stabilmente conviventi da almeno un anno.

d) Ricongiungimento del nucleo familiare punti 1,5

Si intende la necessità di consentire la convivenza del nucleo familiare nella sede richiesta o comunque in quella più vicina alla sede lavorativa del coniuge.

Il relativo punteggio va riconosciuto solo qualora il coniuge svolga stabile attività lavorativa pubblica o privata in una sede diversa da quella ove presta attuale servizio il funzionario.

Quando le esigenze di salvaguardia dell'unità del nucleo familiare sono anche in funzione della cura ed educazione dei figli di età minore ai sei anni, i punteggi sono aumentati di un punto.

Nel caso di figli in età compresa tra i sei ed i dieci anni, i punteggi sono aumentati di 0,50 punti.

d) Anzianità sino a punti 1 (0,15 punti per ciascun anno)

L'anzianità è costituita dal tempo decorso dalla data in cui il funzionario ha acquisito la qualifica richiesta per ricoprire il posto di funzione disponibile, alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande.

Art.3  
(*Titoli di precedenza*)

1. Hanno diritto, con precedenza, al trasferimento alla sede richiesta, qualora vi sia disponibilità di posto nella qualifica rivestita, i funzionari che si trovano nelle condizioni previste dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, dall'articolo 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266 nonché dal decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 2001, n. 316 e successive modifiche in caso di rientro dal distacco o dalla aspettativa sindacale.

2. Ove allo stesso incarico manifestino la propria disponibilità due o più dirigenti prefettizi aventi diritto alla precedenza, si procede alla valutazione dei titoli sopraindicati per stabilire una graduatoria secondo l'ordine indicato nel comma 1.

### Art. 4 (*Titoli di preferenza*)

1. Ai dirigenti in servizio presso sedi che presentano un esubero rispetto ai posti di funzione previsti per una determinata qualifica è assicurata, a parità di punteggio, una preferenza nella scelta dei posti di funzione disponibili.

2. È assicurata una preferenza nella scelta ai dirigenti prefettizi che siano stati trasferiti temporaneamente presso sedi caratterizzate da grave carenza di organico di cui all'articolo 9 del presente decreto, qualora manifestino l'aspirazione a raggiungere una sede diversa da quella di provenienza.

3. In sede di prima applicazione del presente decreto, hanno altresì preferenza nella scelta, i dirigenti prefettizi che ricoprono a titolo di reggenza il medesimo posto di funzione oggetto della procedura di mobilità promossi alla qualifica di viceprefetto, con decorrenza 1° gennaio 2002, in occasione del Consiglio di Amministrazione tenutosi il 25 giugno 2003.

4. I funzionari che rientrano dalle posizioni di comando o fuori ruolo o di aspettativa ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, vantano una preferenza nell'assegnazione del posto di funzione disponibile nella sede di provenienza.

5. Qualora due o più dirigenti prefettizi aventi diritto alla preferenza manifestino la propria disponibilità a ricoprire il medesimo incarico, la scelta è effettuata sulla base di una apposita graduatoria, formata in considerazione dei criteri e dei titoli di cui al presente allegato.

\*\*\*\*\*

ALLEGATO B)

## SCHEDA PROFESSIONALE

COGNOME	
NOME	
DATA DI NASCITA	
QUALIFICA	
SEDE DI SERVIZIO	
FUNZIONI IN ATTO SVOLTE	
FUNZIONI SVOLTE NEL CORSO DELLA CARRIERA:	
DAL...	AL...
PRINCIPALI INCARICHI ESPLETATI NEL CORSO DELLA CARRIERA:	

PIANIFICAZIONE  
E  
CONTROLLO



## Direttiva per l'attività amministrativa e per la gestione

*Monitoraggio dell'attuazione al 30 settembre 2003  
(a cura del Servizio di Controllo Interno)*

### Premessa

➤ Nel **secondo semestre 2003** è proseguito il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi strategici e operativi della Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, articolato su due rilevazioni infrannuali, con scadenza predefinita al **31 maggio** (dati rilevati entro il 20 giugno) e al **30 settembre** (dati rilevati entro il 20 ottobre) e, a consuntivo, al **31 dicembre** (dati rilevati entro il 20 gennaio 2004);

➤ per la prima volta sono stati indicati nella Direttiva generale anche **gli strumenti di misurazione** dell'attuazione, basati prevalentemente sullo **stato di avanzamento dei programmi di azione** predisposti quali principali strumenti di attuazione degli obiettivi operativi. Erano presenti in Direttiva anche obiettivi operativi misurati con veri e propri **indicatori di risultato, cioè con output quantitativo predefinito**, come ad esempio il numero di province in cui estendere la progressiva sperimentazione del poliziotto e carabiniere di quartiere o, per le Prefetture – UTG, il numero di immigrati extracomunitari da regolarizzare entro le scadenze previste dal progetto nazionale, cadenzate in base al numero di domande pervenute a ciascuna sede;

➤ l'ulteriore perfezionamento, rivolto all'attività dei Dipartimenti e delle Prefetture – UTG, si inquadra in una più ampia azione di **potenziamento e perfezionamento del processo di pianificazione e controllo**, destinato a divenire sempre più strutturato e sistematico, secondo modalità condivise e partecipate da tutte le strutture dell'Amministrazione;

➤ nell'anno 2003 è stato possibile rendere **più concreta e tangibile la collaborazione del Servizio di controllo interno (SECIN) con i vari Uffici** per rendere omogenee sia le modalità di programmazione che le modalità di verifica dei risultati conseguiti, anche attraverso l'interazione diretta con i responsabili dell'attuazione, anche se con riferimento solo ad alcune strutture Centrali. Più in generale la collaborazione si è espressa in una costante attività di supporto metodologico e con contatti quotidiani anche con le Prefetture – UTG. È stata sperimentata, a decor-

## Pianificazione e controllo

rere da settembre 2003, una **formazione decentrata sul territorio** che ha finora interessato n. 3 Regioni (Sicilia, Basilicata e Toscana);

➤ il crescente interesse riscontrato per i temi del controllo fa ritenere ormai indispensabile l'adozione di **modalità comunicative e formative più adeguate e sistematiche**.

### Dipartimenti

➤ **Il grafico n. 1** esprime lo stato di realizzazione dei complessivi obiettivi operativi affidati dalla Direttiva ai CRA Dipartimenti; per 19 obiettivi operativi i grafici comprendono anche l'apporto delle Prefetture - UTG;

➤ **la seconda rilevazione ha confermato le linee di tendenza del report al 31 maggio** (elevato livello di raggiungimento dei risultati intermedi attesi, *trend* di rafforzamento della cultura dei risultati, sia pure in costanza di persistenti carenze della qualità tecnica dei programmi attuativi);

➤ a riprova della **crescita della cultura dei risultati**, cui ha contribuito anche, nella seconda parte dell'anno, la **costituzione di una struttura di controllo di gestione in ogni Dipartimento**, i vertici amministrativi stanno gradualmente ampliando la gamma degli obiettivi affidati ai dirigenti di secondo livello, ulteriori rispetto a quelli direttamente fissati dalla Direttiva e che sono di norma anche comunicati al SECIN;

➤ **il maggiore orientamento alla gestione per obiettivi è stato sicuramente influenzato**, al centro come nelle Prefetture - UTG, anche dall'avvio nel 2003 del **nuovo sistema di valutazione della dirigenza**.

### Prefetture

➤ **il grado di realizzazione** degli obiettivi "propri" delle Prefetture - UTG risulta dal **grafico n. 2**;

➤ **il grafico n. 3** evidenzia gli obiettivi più ricorrenti programmati nell'ambito delle singole missioni istituzionali;

➤ **in via generale, anche per le Prefetture - UTG l'anno 2003 ha rappresentato una fase di estensione del modello di gestione per obiettivi**, nel contesto di un più generale riordino funzionale e organizzativo, che ha portato tra l'altro alla **creazione di unità di controllo di gestione presso ogni sede**, e in concomitanza con l'approccio al **nuovo sistema di valutazione dei risultati dei dirigenti**, affidato per la prima volta alla responsabilità dei Prefetti;

➤ **è crescente l'attenzione delle Prefetture - UTG ai meccanismi della pianificazione annuale, anche per gli aspetti economico-finanziari**. Ciò porta a ritenere maturi i tempi per una sperimentazione di forme decentrate di formazione

del *budget*, secondo una progettualità già avviata dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali;

- si registra anche una **certa richiesta delle Prefetture - UTG di maggiore coinvolgimento nel processo di formazione delle strategie nazionali**, in ottica di massima integrazione e sinergia tra centro e territorio;
- si conferma che i ritardi determinatisi in alcune sedi nell'avvio della **nuova organizzazione** hanno influito negativamente sulla tempestività della programmazione;
- sotto il profilo qualitativo, al di là dello scarso rigore nel rispetto dei tempi, i risultati raggiunti nella realizzazione degli obiettivi possono definirsi soddisfacenti.

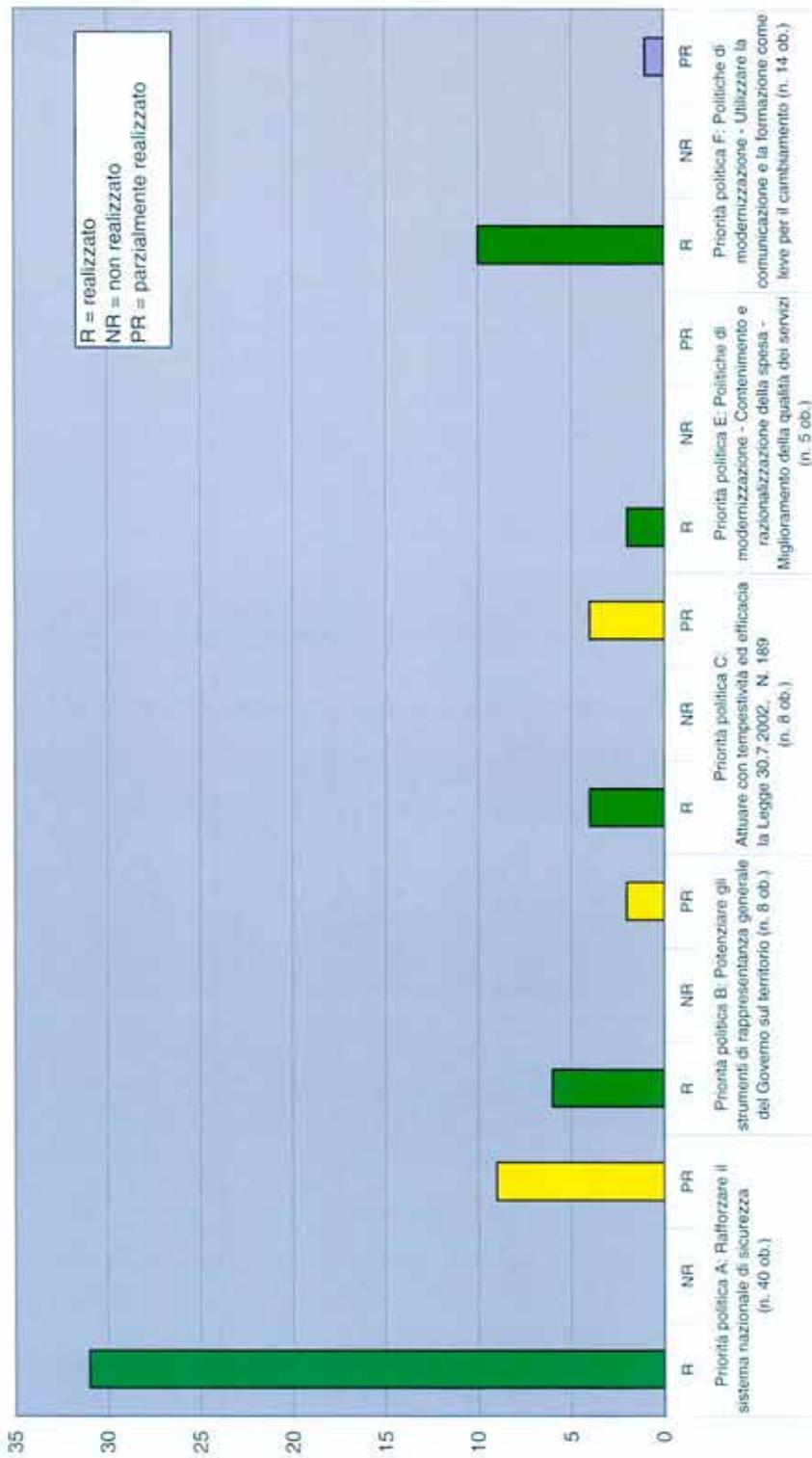
## Proposte

Le risultanze del monitoraggio confermano la **validità delle linee evolutive del sistema ipotizzate a seguito del primo monitoraggio 2003**, secondo le seguenti principali direttive:

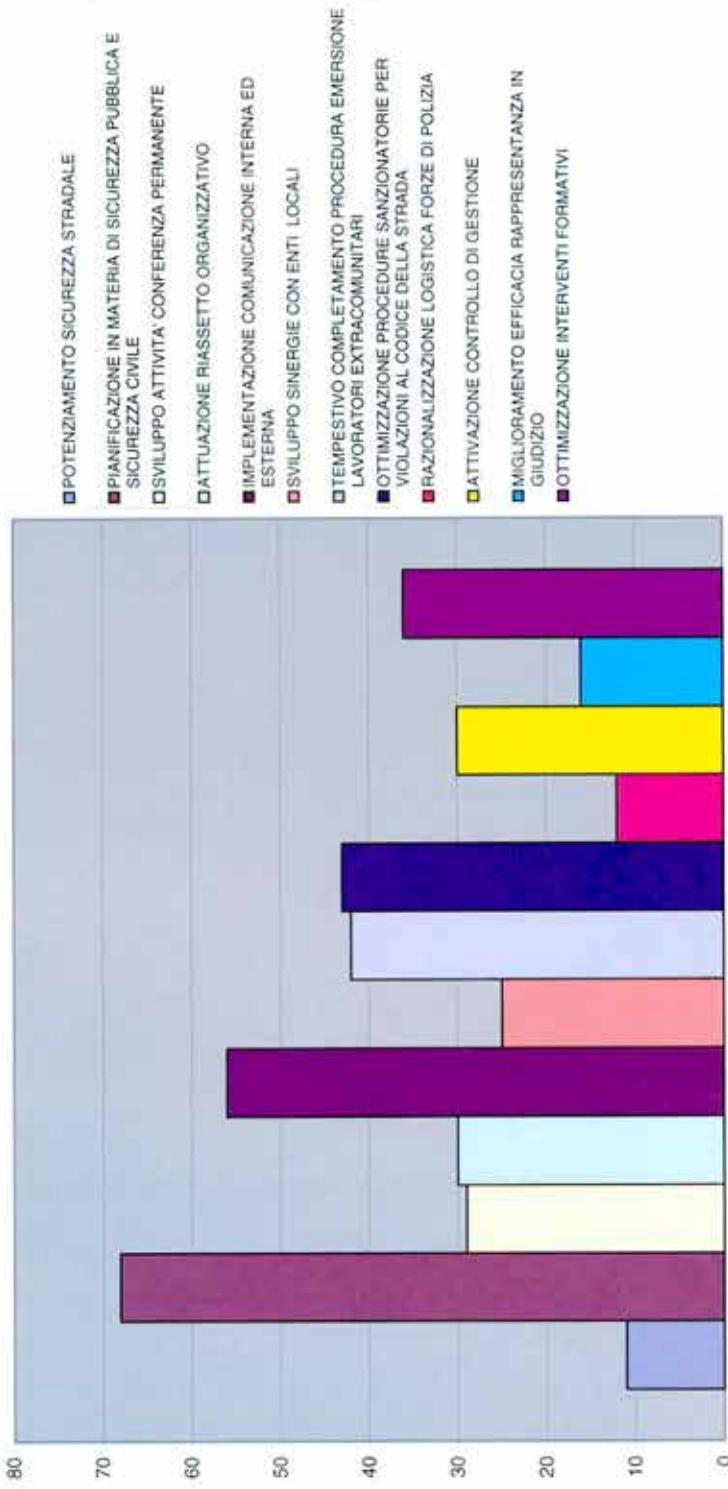
- **avviare un più strutturato coinvolgimento dei Prefetti – titolari di UTG sia nella fase di impostazione delle strategie**, sia in tutte le successive fasi del processo di pianificazione e controllo, implementandone la massima comunicazione;
- **realizzare la necessaria integrazione tra i diversi documenti di programmazione economico-finanziaria** (es. bilancio di previsione, legge finanziaria) **e la direttiva annuale**, nonché un sempre più stretto legame della programmazione annuale con l'attuazione del Programma di Governo;
- **sviluppare una riflessione**, nell'ambito della prossima verifica dell'assetto funzionale delle strutture centrali e periferiche, **sull'attuale assetto organizzativo della funzione di controllo di gestione** con le seguenti finalità:
  - **uniformare in tutti i Dipartimenti le strutture** di supporto al processo di pianificazione e controllo spettante ai Capi Dipartimento, attualmente regolamentate in modo differenziato;
  - **rendere omogenee dette strutture anche presso le Prefetture – UTG** dove si rileva, tra l'altro, che al **supporto della funzione di controllo di gestione spettante al Prefetto, non è attualmente dedicato nelle sedi di grandi dimensioni** (a differenza che nelle sedi medio – piccole), **il funzionario titolare del massimo livello di responsabilità di coordinamento amministrativo**. L'intervento proposto può incidere positivamente sulla piena adeguatezza di detto supporto alla complessità del processo di programmazione e controllo.

# Pianificazione e controllo

**DIRETTIVA 2003 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE  
Grado di attuazione obiettivi propri Prefetture - UTG  
elaborati in coerenza con le priorità politiche e distinti per missioni istituzionali**

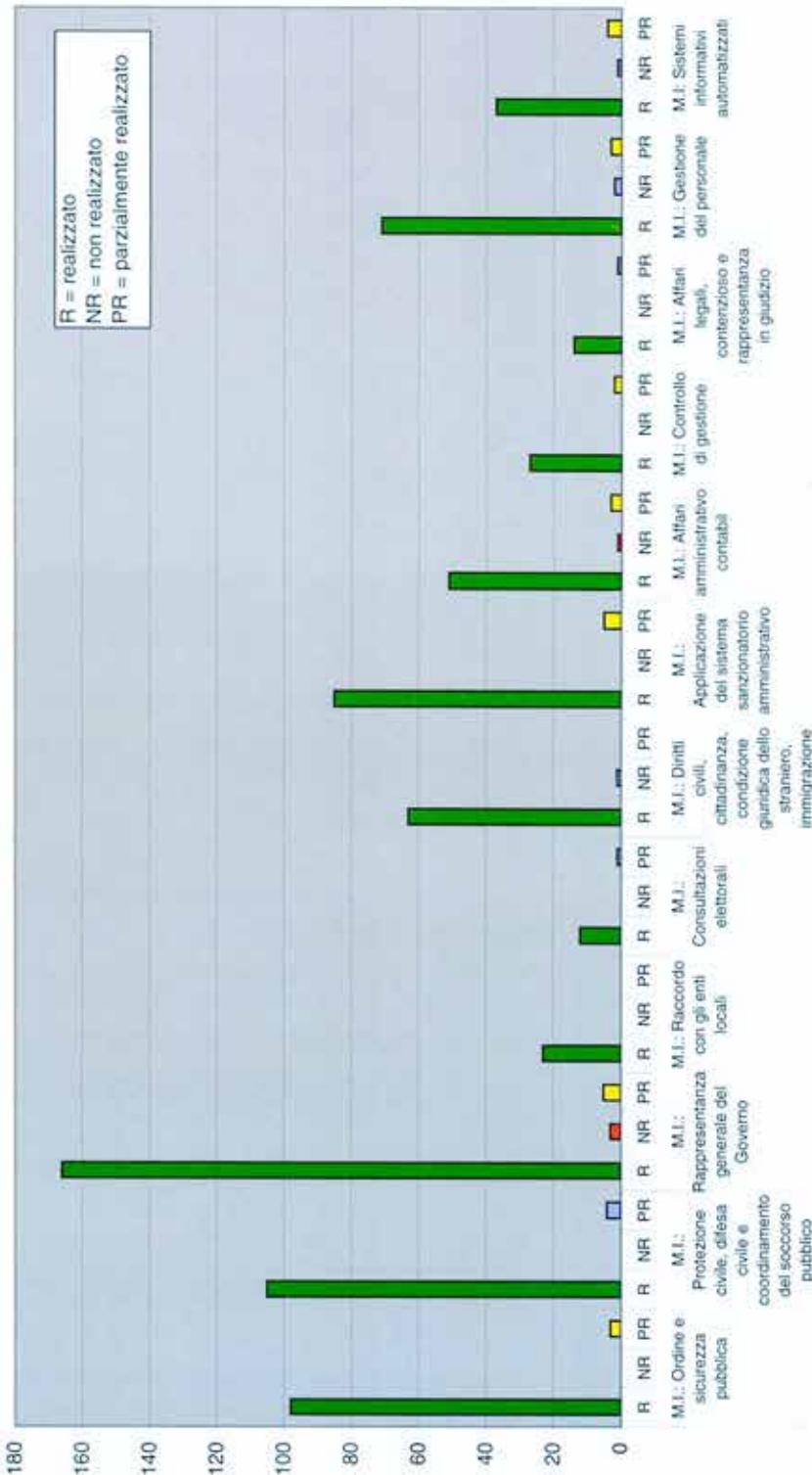


**DIRETTIVA 2003 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE**  
**Evidenziazione dei più ricorrenti obiettivi**  
**elaborati dalle Prefetture - UTG nell'ambito delle missioni istituzionali**



## Pianificazione e controllo

**DIRETTIVA 2003 PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE**  
Grado attuazione obiettivi CRA distinti per priorità politiche



RELAZIONI  
PARLAMENTARI



## I risultati della Presidenza Italiana nel settore degli Affari Interni

**Giuseppe Pisanu**

Parlamento Europeo, Bruxelles, 2 dicembre 2003.

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Signor Presidente,  
Signori Deputati,  
torno volentieri in questa sede per presentare i risultati ottenuti dalla Presidenza italiana nel settore degli Affari Interni.

Ringrazio il Presidente Mollar, il Vicepresidente Santini e l'intera Commissione Parlamentare per la collaborazione che mi è stata offerta.

A luglio avevo riassunto il programma della Presidenza italiana con questa breve formula: immigrazione, criminalità organizzata, terrorismo. Seguirò il medesimo ordine per illustrare, senza enfasi ma con legittima soddisfazione, i risultati che siamo riusciti a realizzare, nonostante il "semestre breve".

### IMMIGRAZIONE

L'andamento dell'immigrazione in questi sei mesi, conferma l'analisi che avevo fatto con le dichiarazioni programmatiche e mi induce a ribadire la linea che avevo allora indicato per fronteggiare il fenomeno.

Sono più che mai convinto che la risposta europea debba articolarsi sui punti seguenti: gli aiuti allo sviluppo ai Paesi di origine e di transito dell'immigrazione; la regolazione dei flussi legali; la gestione integrata dei confini terrestri, marittimi e aerei; il contrasto all'immigrazione clandestina e la lotta alle organizzazioni criminali che la sfruttano spietatamente.

1. Per la regolazione dei flussi legali, è stato affidato alla Commissione il compito di elaborare uno studio per una politica di quote annuali di ingressi regolari da offrire ai Paesi di origine e di transito in cambio della loro collaborazione per il governo complessivo delle migrazioni.

Sulla base di questo studio e nel rispetto delle prerogative degli Stati membri, potranno esaminarsi le misure da adottare successivamente.

2. Sono stati approvati due Regolamenti relativi all'inserimento di elementi biometrici nei visti e nei

permessi di soggiorno; un terzo provvedimento relativo ai passaporti è in via di elaborazione.

Si è concordato di adottare le impronte digitali e il riconoscimento facciale come parametri di base, ma non è esclusa la possibilità di adottare in futuro ulteriori parametri.

Si tratta di strumenti importanti per migliorare la sicurezza e rendere più efficaci i controlli, tenendo anche conto delle discussioni ancora aperte in altri Fori internazionali su questa materia.

3. È stata completata la lettura, in sede tecnica, della proposta di Direttiva riguardante l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari per motivi di lavoro, proposta che - come è noto - fu presentata dalla Commissione oltre due anni fa. La stessa Commissione è ora in grado di prendere decisioni sui seguenti da dare all'iniziativa.

4. In tema di gestione integrata delle frontiere esterne si sono compiuti importanti passi in avanti. È stata attivata la "Common Unit" composta dagli esperti delle frontiere e sono stati definiti i nuovi Centri per il coordinamento delle attività alle frontiere marittime e aeroportuali. Questi si aggiungono al Centro già esistente per le frontiere terrestri.

Inoltre, adempiendo al mandato del Consiglio di Bruxelles di metà ottobre, il Consiglio GAI ha raggiunto un Accordo sulla impostazione dell'Agenzia per le frontiere. In virtù di questo accordo l'Agenzia potrà entrare in funzione, come previsto, tra un anno.

La scorsa settimana il Consiglio GAI ha approvato il Programma operativo per il controllo delle frontiere marittime proposto dall'Italia. Questo Programma si incentra sulla collaborazione con i Paesi terzi e dovrà essere attuato in tempi brevi. Il suo obiettivo è quello di contrastare l'immigrazione clandestina via mare e, soprattutto, di bloccare quelle traversate avventurose del Mediterraneo che anche quest'anno si sono spesso concluse tragicamente con centinaia di morti. Su queste tragedie la Presidenza Italiana aveva raccolto una

vasta documentazione da consegnare al Parlamento Europeo. Ma dopo aver visto quelle fotografie, vi ho rinunziato. Si tratta di immagini sconvolgenti che non trovano paragone nemmeno nelle immagini più crude del secolo scorso, che pure è stato il secolo delle due Guerre Mondiali e delle due grandi tirannie che hanno insanguinato la terra.

5. Per la Direttiva sulle procedure d'asilo la Presidenza ha compiuto uno sforzo straordinario che ha consentito di ridurre le riserve pendenti sul testo da duecentotrentanove a sole trentasette. Tuttavia il Consiglio GAI di giovedì scorso ha dovuto constatare che non vi sono ancora le condizioni per concludere i negoziati. L'auspicio è che ciò possa avvenire entro il maggio 2004, come previsto dal Consiglio di Tampere. Eguale itinerario dovrà seguire la connessa Direttiva sullo status di rifugiato. Desidero comunque assicurare il Presidente di questa Commissione che nelle sedi tecniche i lavori proseguiranno fino all'ultimo momento utile di questa Presidenza.

La Presidenza ha inoltre dedicato una particolare attenzione al trattamento delle domande di asilo fuori dal territorio dell'Unione Europea. La scorsa settimana sono stati presentati al Consiglio GAI i risultati di un apposito seminario tenuto a Roma in ottobre. Questi lavori potranno essere utili alla Commissione per redigere la relazione che gli è stata richiesta dal Consiglio di Salonicco.

6. Sul contrasto all'immigrazione clandestina sono state approvate due importanti decisioni che facilitano la collaborazione degli Stati membri sia nelle procedure di espulsione e sia nell'organizzazione dei voli congiunti per il rimpatrio dei clandestini.

Secondo il mandato ricevuto a Salonicco, abbiamo approvato il Regolamento relativo alla creazione di una Rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione. Nasce così un nuovo strumento di cooperazione tra l'Unione e gli Stati terzi.

Un importante accordo è stato raggiunto sulla Direttiva per il rilascio del permesso di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani che collaborano con le Autorità competenti. In questo modo il doveroso contrasto al traffico di esseri umani viene bilanciato con l'assistenza data a coloro che ne sono vittime.

È stato anche presentato un Regolamento relativo all'obbligatorietà del timbro di ingresso sui passaporti per chi non ha l'obbligo del visto, ed è in via di presentazione una proposta francese per una Direttiva sulla minima dotazione finanziaria richiesta ai turisti provenienti da Paesi terzi.

Sono inoltre proseguiti i lavori sulla Direttiva per la comunicazione, da parte dei vettori, dei dati relativi ai passeggeri.

7. Grazie alla decisiva collaborazione di questa Commissione Parlamentare, siamo riusciti a definire il Regolamento che stabilisce le basi giuridiche per l'impiego dei 250 milioni di Euro destinati agli accordi con i Paesi di origine o transito dei maggiori flussi migratori.

Gli accordi di riammissione comunitari fanno registrare qualche progresso, ma occorre ancora del tempo per la conclusione dei negoziati in corso.

Come preannunciato a luglio, si è tenuta a Roma il 30 e 31 ottobre la Conferenza dei Ministri dell'Interno sul dialogo interreligioso. Gli atti sono stati raccolti nella pubblicazione che ho avuto il piacere di consegnarvi. A questa Conferenza ha dato un contributo importante per i suoi lavori l'intervento del Vicepresidente Santini.

Sulla base dell'incontro di Roma, i Ministri dell'Interno hanno approvato, con una riserva procedurale della Danimarca e della Svezia, una Dichiarazione sul dialogo interreligioso e la coesione sociale.

Si tratta di un documento ampio e impegnativo che sottolinea il ruolo dell'Europa nella divulgazione dei valori della pacifica convivenza e consente di affrontare con sguardo nuovo e lungimirante i temi dell'integrazione degli immigrati nelle nostre società, in condizioni di sicurezza comune.

#### LOTTA AL TERRORISMO E ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Il terrorismo internazionale anche in queste settimane ha mietuto vittime. Possiamo dire che dopo gli attentati di Casablanca e Istanbul, il terrorismo di matrice islamica bussa alle porte del nostro continente.

Si tratta di una minaccia grave che diffonde paura nei nostri Paesi e che noi dobbiamo affrontare, innanzitutto, sul terreno dell'intelligence e della prevenzione.

A questo fine, il Consiglio ha approvato un importante progetto operativo per la costituzione di squadre multinazionali ad hoc incaricate dello scambio di informazioni sui rischi del terrorismo.

Queste squadre, che potranno beneficiare anche della partecipazione di Europol, agiranno proprio in un'ottica di prevenzione.

A Bruxelles, il 27 novembre scorso, è stato firmato un protocollo che rafforza l'azione di Europol in tre direzioni:

- la possibilità di partecipare alle squadre investigative comuni;
- l'estensione del suo mandato a tutte le forme gravi di criminalità internazionale;
- lo sviluppo del dialogo più aperto e trasparente con il Parlamento Europeo e i Parlamenti nazionali.

Abbiamo inoltre raggiunto un importante accordo di cooperazione tra Europol e la Federazione Russa, accordo sottoscritto a Roma alla presenza del Presidente Putin e del Presidente Berlusconi.

Si è anche provveduto a promuovere l'impiego sempre più efficace della Rete degli ufficiali di collegamento, specialmente nelle aree a maggiore rischio di criminalità. Infine, venerdì scorso, si è svolta la prima riunione tra i Ministri dell'Interno e della Giustizia dell'Unione Europea e quelli dei Paesi dei

Balcani occidentali. La riunione si è conclusa positivamente con l'adozione di un documento congiunto in materia di criminalità, immigrazione e gestione delle frontiere.

Signor Presidente, Signori Deputati,

ho cercato di fornire un sintetico quadro dei risultati raggiunti in questo semestre.

Il confronto della mia relazione programmatica del luglio scorso con la breve esposizione di oggi, rende giustizia al lavoro svolto. Spero, comunque, che questi risultati contribuiscano a far crescere una Europa sempre più libera, sicura e democratica.

Vi ringrazio per l'attenzione e resto a vostra disposizione per ogni chiarimento che riterrete opportuno.

\*\*\*

## Sulla politica in materia di immigrazione.

**Giuseppe Pisanu**

Camera dei Deputati. Seduta dell'Assemblea del 25 giugno 2003. Informazione urgente del Governo

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

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

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

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

Vorrei, dunque, rendervi un'informativa insieme pacata e rigorosa, partendo dalle dimensioni reali del fenomeno in Italia e fornendovi elementi certi di paragone con gli altri maggiori paesi dell'Unione europea. Malgrado il fenomeno degli arrivi clandestini dia la sensazione di una presenza massiccia di stranieri sul territorio nazionale, i dati dimostrano invece come il numero di immigrati regolari nel nostro paese sia di gran lunga inferiore a quello dei principali Stati europei. Espressi in termini percentuali di popolazione e mettendo in conto tutte le pratiche di regolarizzazione ancora in corso, gli immigrati regolari presenti in Italia risultano essere il 3,8 per cento, esattamente come in Spagna, un Paese che però ha una popolazio-

ne ed un'economia pari a poco più della metà della nostra. Contro, comunque, il nostro 3,8 per cento, vi è il 6 per cento della Francia, il 7,1 per cento della Gran Bretagna, l'8,9 per cento della Germania.

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

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

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

Spetta, dunque, alla classe dirigente, a tutti i gruppi dirigenti economici, sociali, culturali e politici del Paese, il compito di favorire un approccio più sereno e razionale a questi problemi, esercitando quella funzione pedagogica nel governo dei processi sociali che è propria di ogni gruppo dirigente che si rispetti. Si tratta, insomma, di dominare i fatti con l'intelligenza e non di subirli emotivamente.

## Relazioni parlamentari

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

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

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

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

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

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

**BEPPE PISANU.** Ministro dell'interno. Chiedo scusa al Collegho se l'ho disturbato.

Come dicevo, l'immigrazione clandestina è temuta, perché è vero che, in molti casi, attraverso l'immigrazione clandestina sono entrati in Italia armi, droga, criminali ed anche terroristi. Dobbiamo, dunque, riconoscere che l'immigrazione clandestina è la più vistosa patologia del fenomeno, per tanti aspetti positivo, dell'immigrazione. Peraltro, onorevoli Colleghi, non

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

**RAMON MANTOVANI.** Allora non è democratico!

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

Naturalmente, l'entità dell'immigrazione clandestina in Italia è assai più modesta di quella degli Stati Uniti e dei maggiori paesi europei, anche se la si considera in rapporto alla popolazione.

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

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

Ciò dipende dalla particolare situazione della Libia, un Paese amico, sulle cui frontiere premono migliaia e migliaia di disperati provenienti da ogni parte del continente africano e di quello asiatico.

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

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

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

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

**BEPPE PISANU**, Ministro dell'interno. Dicevo, 700 mila lavoratori che vengono via via inseriti nell'economia legale del nostro Paese, a tutto vantaggio - a tutto vantaggio - dei conti dello Stato e del sistema produttivo. Le procedure per la regolarizzazione sono piuttosto complesse perché prevedono la sottoscrizione di un vero e proprio contratto di lavoro, la contestuale consegna del permesso di soggiorno, del codice fiscale e della regolarizzazione contributiva. Tuttavia, le regolarizzazioni proseguono secondo i tempi previsti e verranno ultimate entro l'anno. Senza alcuna intenzione polemica e solo per dare una misura concreta del fatto, ricordo che le due precedenti regolarizzazioni interessarono, complessivamente, 470 mila persone e richiesero, ciascuna, due anni di tempo. Buoni risultati la legge Bossi-Fini ha dato anche nell'azione di contrasto alle organizzazioni criminali che sfruttano l'immigrazione clandestina. Tra il 2002 e i

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

Quanto al contrasto dell'immigrazione clandestina via mare, ribadisco che essa rappresenta un'attività particolarmente difficile, sia dal punto di vista operativo, sia dal punto di vista giuridico.

Le operazioni in mare vengono spesso condotte con difficili manovre di abbordaggio, il più delle volte ostacolate dagli equipaggi dei natanti stessi che, spesso, minacciano di gettare a mare donne e bambini e, talvolta, lo fanno. Comunque, gli abbordaggi vengono sempre fatti anteponendo la salvaguardia della vita umana, come impongono le convenzioni internazionali IMO di Montego Bay e SOLAS.

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

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

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

Comunque, al di là delle necessarie misure di contrasto, resta assolutamente chiaro il fatto che lo strumento più efficace contro l'immigrazione clandestina è la gestione bilaterale dei flussi legali di immigrazione: con questo strumento politico, infatti, l'Italia ha conseguito buoni risultati. L'offerta di quote di immigrazione regolare ha contribuito decisivamente ad azzerare i flussi migratori dall'Albania e a ridurre a meno di un decimo quelli dalla Tunisia.

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

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

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

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

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

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

La forza disperata che muove queste popolazioni è inconfondibile: nessuno può fermare le ondate migratorie con i soli mezzi di intercettazione e di contrasto. Si

possono, forse, spezzare in più flussi, ma, alla fine, anche i rivoli minori arriveranno, se pur pagando prezzi altissimi, per vie diverse, a destinazione.

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

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

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

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

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

Per questa via, il dibattito sull'immigrazione può uscire dalle angustie delle polemiche partigiane e

prendere, come è giusto, il respiro di una grande questione nazionale ed europea (Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia, dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, di Alleanza nazionale, della Margherita, DL-l'Ulivo, dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro, Misto-Socialisti democratici italiani, Misto-Verdi-l'Ulivo, Misto-Minoranze linguistiche e Misto-UDEUR-Popolari per l'Europa).

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

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

\*\*\*

## L'attività di sindacato ispettivo parlamentare nell'ultimo quadri mestre del 2003

*Franca Triestino*

Negli ultimi quattro mesi del 2003 i dati relativi all'attività di sindacato ispettivo parlamentare, riportati nelle tabelle allegate, registrano il consolidamento dei risultati raggiunti nei primi otto mesi con sensibili miglioramenti nel settore delle risposte alle interrogazioni orali e delle interrogazioni orali in commissione.

Quest'ultimo dato conferma l'attenzione riservata dalla I Commissione della Camera dei Deputati al sindacato ispettivo e, in particolare, alle interrogazioni a risposta immediata.

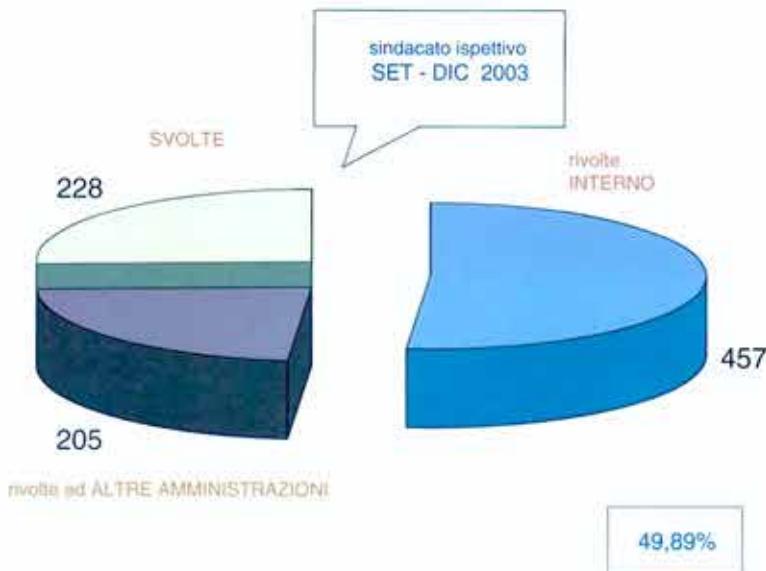
Basti pensare che nel 2003 le sedute della commissione dedicate a tali atti sono state 8 nel corso delle quali è stata data risposta a 23 interrogazioni. Il dato è particolarmente significativo se si raffronta agli anni precedenti (2001 e 2002) in cui lo spazio dedicato al Ministero dell'interno nel settore delle relazioni parlamentari è stato solo quello relativo alle audizioni sulle linee programmatiche del Ministero svolte, rispettivamente, dai Ministri Scajola (15 dicembre 2001) e Pisanu (4 dicembre 2002).

L'attenzione si è incentrata innanzitutto su problemi relativi all'immigrazione e all'attuazione della legge Bossi-Fini con i connessi aspetti riguardanti l'asilo e la concessione dello status di rifugiato. Altro tema particolarmente dibattuto è stato quello della sicurezza sia sotto il profilo della congruità degli stanziamenti economici previsti dal Governo, sia relativamente alla adeguata distribuzione delle Forze dell'ordine sul territorio.

L'incremento delle sedute dedicate allo svolgimento delle interrogazioni a risposta orale dalle Assemblee della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica -ricordo che nel 2003 sono state svolte 72 interrogazioni- è innanzitutto dovuto a una migliore organizzazione dei lavori avviata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, d'intesa con l'Ufficio relazioni parlamentari del Ministero dell'Interno. È noto infatti che l'iscrizione all'ordine del giorno di tali atti è esclusiva competenza degli organi parlamentari a ciò preposti. Si è cercato tuttavia di indicare al citato Dipartimento una serie di interrogazioni da proporre per l'iscrizione all'ordine del giorno al fine di assicurare al Ministero dell'interno una adeguata presenza in Parlamento. Il sistema,

## Relazioni parlamentari

ancora in fase di affinamento, prevede la costituzione di un bacino di documenti di sindacato ispettivo che rispondano a domande attuali e che riguardino temi particolarmente interessanti individuati non solo nell'ambito delle numerose domande di chiarimenti degli interroganti, ma anche in relazione al rilievo attribuito dalla stampa e dai mezzi di comunicazione a specifici argomenti. Ciò nella convinzione che l'attenzione che il Ministero dell'interno ha per il cittadino passi anche attraverso la risposta esauriente e puntuale alle richieste rivolte dai parlamentari.<sup>1</sup> Così è avvenuto, ad esempio, per la situazione dell'ordine pubblico e della sicurezza a Napoli ripetutamente esaminata sia alla Camera che al Senato, ricorrendo anche allo strumento delle mozioni sfociate poi nell'approvazione di una apposita risoluzione<sup>2</sup> che costituisce atto vincolante per il Governo. L'elemento di novità apparso nel corso del 2003 è stata l'attenzione riservata alla tutela della libertà religiosa con particolare riferimento ai credi diversi da quello cattolico. Così come il Governo è stato chiamato più volte a dare chiarimenti in ordine allo scioglimento dei consigli comunali in generale, ma soprattutto a causa delle infiltrazioni della criminalità organizzata. La tutela del diritto a manifestare è stato infine un altro tema ricorrente così come la domanda di sicurezza sia rispetto alla minaccia del terrorismo di matrice islamica sia nei confronti della violenza politica diffusa.



<sup>1</sup> L'adozione di questa come di altre iniziative di riorganizzazione interna, unita alla sempre più rilevante applicazione delle nuove tecnologie, ha portato a un aumento in termini percentuali della produttività dell'Ufficio dal 46,4% al 49,9 %.

<sup>2</sup> Camera dei Deputati-risoluzione Cennamo n.6-00083 approvata nella seduta del 16 luglio 2003

## STATISTICA SINDACATO ISPETTIVO PERIODO Settembre-Dicembre 2003

	Rivolte al Ministero dell'Interno	Rivolte ad altre Amministrazioni	Svolte	%
Mozioni *	0	10	0	0
Interpellanze	36	29	13	36,11
Interrogazioni orali	68	37	20	29,41
Interrogazioni scritte	337	119	191	56,67
Interrogazioni orali in Commissione	13	5	4	30,76
Risoluzioni	0	0	0	0
Risoluzioni in Commissione	3	5	0	0
<b>TOTALI</b>	<b>457</b>	<b>205</b>	<b>228</b>	<b>49,89</b>

Atti di sindacato orale rivolti o delegati al Ministero dell'Interno	121
Atti svolti dal Ministro o da Sottosegretari all'Interno	31
Schemi di risposta elaborati per altri rappresentanti del Governo	6
Question time Senato	0
Comunicazioni informative	4
Audizioni	1
Elementi inviati altri Ministeri	83

\*Atti di indirizzo

RIFORMA  
COSTITUZIONALE



### Corte Costituzionale e interesse nazionale

*Angelo De Prisco*

Uno dei punti più controversi e dibattuti del nuovo Titolo V della Costituzione riguarda la "scomparsa" dal testo costituzionale di qualsiasi riferimento espresso all'*interesse nazionale* come parametro di regolazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo territoriale che, ai sensi del nuovo articolo 114 Cost., costituiscono la Repubblica.

In particolare, il nuovo articolo 117 Cost., che definisce i reciproci ambiti di competenza legislativa tra Stato e Regioni, non prevede più il rispetto dell'interesse nazionale come limite all'esercizio della potestà legislativa regionale, sottponendo, invece, sia il legislatore statale ordinario che quello regionale ai medesimi vincoli (rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e da quello internazionale). Il nuovo quadro si completa, poi, con la cancellazione del possibile controllo di merito da parte delle Camere di leggi regionali non in linea con l'interesse nazionale.

Pur in presenza di siffatto mutato quadro costituzionale, se si aderisce alla tesi secondo la quale "gli interessi nazionali sono identificativi dei fini e dei valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi uniti nella Repubblica" (così, A. Barbera, *Regioni ed interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973), il limite in questione non può ritenersi travolto dalla Riforma. L'interesse nazionale, pertanto, da limite espresso si è tramutato in limite "implicito" che si aggancia, come la Corte Costituzionale ha recentemente confermato e chiarito, a varie disposizioni del vigente testo costituzionale.

Soccorre, *in primis*, l'articolo 5 della Costituzione che è l'architrave su cui si regge il principio di unità ed indissolubilità della Repubblica: valori naturalmente affidati alla tutela dello Stato, in grado di assicurare in maniera adeguata quelle esigenze di tenuta e coesione del sistema costituzionale. A ciò si aggiunge, con la modifica del Titolo V operata con la legge costituzionale n.3 del 2001, l'attribuzione allo Stato di una serie di strumenti e di poteri che confermano la sua funzione di garante del sistema repubblicano. In tale prospettiva si collocano: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (anche nelle materie esclusive regionali, art. 117, co.2, lett. m); la definizione dei principi fonda-

## Riforma costituzionale

mentali nelle materie di legislazione concorrente regionale (art. 117, co.3); la funzione di perequazione per i territori con minore capacità fiscale in un sistema di “federalismo fiscale” (art. 119); il potere sostitutivo su organi di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni (art. 120).

### L'equiordinazione tra gli Enti territoriali nella sentenza n. 274/2003 della Corte Costituzionale

La sentenza della Corte Costituzionale **n. 274 del 2003**, che è fondamentale nel delineare l'esatto contorno dell'interesse a ricorrere di Stato e Regioni nei giudizi in via principale dopo la riforma del Titolo V, rappresenta altresì un'illuminante chiave di lettura per inquadrare alcuni innovativi principi introdotti dalla legge costituzionale n. 3/2001. La pronuncia in esame definisce l'esatto significato del principio, da alcuni ritenuto rivoluzionario, di “equiordinazione” tra gli enti costituenti la Repubblica, di cui all'articolo 114 Cost..

La Corte Costituzionale nell'argomentare a favore della permanenza dell'assimmetria fra i vizi di legittimità costituzionale eccepibili dallo Stato (violazione di tutti i parametri costituzionali) e quelli denunciabili dalle Regioni (lesione delle competenze ex art. 117, commi terzo e quarto) ricorda alcuni motivi che potrebbero indurre a ritenere del tutto assimilata la posizione dello Stato e delle Regioni. In questa prospettiva potrebbero apparire particolarmente rilevanti: l'art. 114, che pone sullo stesso piano lo Stato e le Regioni, come entità costitutive della Repubblica, accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province; l'art. 117, che ribalta il criterio prima accolto, elencando specificamente le competenze legislative dello Stato e fissando una clausola residuale in favore delle Regioni; e infine l'art. 127, che configura il ricorso del Governo contro le leggi regionali come successivo, e non più preventivo.

Ma la Corte ritiene decisivo rilevare come: “*[...]nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare (attraverso l'esercizio del potere sostitutivo) l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento*”.

È il passaggio decisivo nella sentenza della Corte, quello che consente di dare il giusto valore all'articolo 114 Cost. e di sgombrare il campo dal paventato pericolo di "anarchia" istituzionale o di disgregazione del concetto di unitarietà dell'ordinamento e di riconoscere allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle istanze unitarie previste dalla Costituzione.

La ricostruzione dell'equilibrio fra i vari livelli di governo territoriali porta, di conseguenza, la Corte a ritenere che *"lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa."*

## Lo Stato Garante dell'unitarietà del sistema: strumenti e poteri.

### ❖ I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

Una delle leve fondamentali lasciate a disposizione del legislatore statale a difesa dell'unitarietà del sistema istituzionale che, dopo la riforma del Titolo V, esalta le "individualità e le differenze funzionali" dei vari enti che compongono la Repubblica, è la possibilità di determinare con legge i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali.

La determinazione dei "livelli essenziali" è stata considerata la chiave per la definizione ed il godimento della cosiddetta "cittadinanza sostanziale". È stato, altresì, sostenuto che il criterio dei livelli essenziali è eminentemente trasversale rispetto al riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 Cost. e supera quella concezione arcaica per cui lo Stato federale (o quasi federale) dovrebbe occuparsi soltanto della spada, della bilancia, della feluca e della moneta. Uno Stato federale moderno si occupa anche del benessere dei propri cittadini e tende ad impedire, anche per raggiungere l'unità effettiva del Paese, che i dislivelli nel godimento di questi diritti siano troppo forti.

L'articolo 117, secondo comma, lett. m), è l'espressione più netta di quel filo conduttore, esistente nel nuovo Titolo V, che si muove in una continua ricerca di mediazione tra logiche "competitive" e "logiche unificanti", in una prospettiva di integrazione e di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali sulle questioni decisive per solidarietà nazionale. La norma rappresenta, pertanto, l'affermazione di infrazionabilità di alcuni elementi essenziali del nostro modello costituzionale.

## Riforma Costituzionale

La Corte Costituzionale con la *sentenza n. 282 del 2002*, dopo aver sottolineato il carattere trasversale della materia “livelli essenziali delle prestazioni” e precisato che “non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”, osserva che in relazione alle competenze regionali investite il legislatore statale “deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”.

La capacità di incidere nelle competenze regionali da parte del legislatore statale attraverso la lettera m) del secondo comma dell’articolo 117 è, successivamente, confermato nella sentenza *n. 88 del 2003* della Corte Costituzionale. Il caso specifico riguardava un conflitto di attribuzione sollevato da alcune Regioni rispetto ad un decreto del Ministro della Salute del giugno 2002 con il quale venivano previste disposizioni sull’organizzazione ed il funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle a.s.l.. Le Regioni ricorrenti denunciavano la violazione di loro sfere di autonomia poiché titolari di competenze legislative concorrenti in materia di “tutela della salute” e residuali in materia di “assistenza sociale”. Lo Stato sosteneva, invece, che il decreto presentava norme “volte a garantire la tutela di diritti basilari che la Costituzione riconosce e protegge sia come diritti fondamentali della persona che come interessi dell’intera collettività” e, quindi, riconducibile alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni...”. In tal caso sarebbe stata irrilevante l’invocazione di competenze regionali, poiché “queste ultime sarebbero cedevoli per le parti concernenti l’individuazione dei livelli minimi essenziali, indefettibilmente rimasta nella competenza esclusiva dello Stato”.

Al riguardo, la Corte ha chiarito che la lettera m) dell’articolo 117, secondo comma, Cost. “attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un’adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”. Ciò impone, pertanto che “queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori”.

La priorità della determinazione legislativa non può, comunque, significare esclusività. Il contenuto preminentemente tecnico dei contenuti dei “livelli essenziali” (v. materia sanitaria) fa ritenere che la sola norma primaria non sia in grado di operare efficacemente e che, pertanto, possa (e debba) avere solo una funzione regolativi di base. Tutto ciò sembra rinviare ad una procedura concertata che sia preliminare all’intervento legislativo e che si sviluppi dal confronto fra istituzioni statali e regionali, finalizzato alla valutazione congiunta della situazione reale dei servizi,

delle risorse disponibili e possibilità di perequazione, nonché della attuabilità delle scelte legislative.

## ❖ Il Fondo perequativo ex articolo 119 Cost.

La riforma del titolo V ha interessato in maniera significativa anche l'ordinamento finanziario del sistema delle autonomie, prefigurando principi e soluzioni che dovrebbero condurre al federalismo fiscale.

L'articolo 119 della Costituzione, infatti, riconosce autonomia finanziaria ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni, nel quadro della solidarietà con i territori con minore capacità fiscale per abitante e con maggiori squilibri sociali ed economici. Stabilisce, inoltre, che "la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Il fondo può essere considerato come uno degli strumenti a disposizione dello Stato, nell'esercizio della sua funzione "unificante" del sistema, come contrappeso solidaristico rispetto alla tendenza alla differenziazione connaturata al federalismo.

Nel disciplinare tale strumento di perequazione sarà necessario, preliminarmente, stabilire cosa si intende per "territori" e, cioè, se la capacità fiscale vada riferita ai singoli enti o alla sommatoria delle capacità fiscali di tutti gli enti compresi nel territorio. In questa seconda ipotesi andrebbe immaginato un ruolo della Regione per favorire la perequazione. Sembra, comunque, preferibile una interpretazione che consideri beneficiari dell'intervento perequativo i singoli enti, ormai considerati dalla nuova disciplina costituzionale autonomi soggetti finanziari.

Il fondo perequativo potrà assumere, ovviamente, connotati diversi se riferito alle materie di competenza legislativa esclusiva o a quelle di legislazione concorrente. In particolare, nell'ambito dell'area concorrente gli interventi dovranno tener conto di due variabili: il livello dei servizi che lo Stato intende garantire su tutto il territorio nazionale e gli spazi di autonomia richiesta dalle Regioni. E trovare l'equilibrio tra le due suddette variabili non è cosa semplice tenuto conto che il fondo perequativo è senza vincolo di destinazione.

Nell'ambito dell'art. 119 Cost. è poi riconosciuto allo Stato una ulteriore possibilità di intervento. Il quarto comma della norma in esame prevede infatti che: "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". Al riguardo la previsione che le risorse aggiuntive siano destinate a "scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni" degli enti che ne beneficiano, esclude che le risorse aggiuntive vengano destinate a settori rientranti nella competenza legislativa esclusiva delle regioni, ma solo a quelli rientranti nell'ambito "concorrente", o a specifiche spese di investimento, con vincolo di destinazione.

## Riforma Costituzionale

### ❖ Il potere sostitutivo del Governo ex articolo 120 Cost.

Nel sistema “policentrico” definito nel nuovo Titolo V, l’attribuzione al Governo di un potere straordinario di intervento sostitutivo sugli organi degli altri livelli di governo territoriale può considerarsi il fattore decisivo per la tenuta e la coesione del sistema istituzionale.

Il novellato articolo 120 Cost., al secondo comma, stabilisce che: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

Si tratta di una disposizione destinata ad assumere una valenza fondamentale nel nuovo assetto dei rapporti fra potere centrale ed autonomie locali. A ciò tuttavia si accompagna la considerazione per cui la formulazione assai generica di tale articolo fa sì che esso possa costituire, come è stato detto, “più che una soluzione, un problema interpretativo”.

Analizzando dunque il secondo comma del nuovo art.120, una prima questione da evidenziare riguarda innanzitutto la natura del potere di intervento statale previsto dalla disposizione: si tratta cioè di un potere sostitutivo in senso proprio, destinato a rispondere a vere e proprie inerzie regionali o locali che integrino i presupposti indicati (mancato rispetto di norme e trattati internazionali ecc.), oppure, con una interpretazione più ampia, si può ipotizzare un potere statale di intervento surrogatorio sì, ma in senso generico, a prescindere cioè da un inadempimento delle autonomie locali inteso come mancato esercizio, entro un termine prefissato, di una determinata competenza?

È evidente che proprio su questo punto si giocherà, in sede interpretativa, una battaglia importante, dal momento che l’ampiezza degli interventi statali potenzialmente legittimati dalla norma è assai ampia: si potrebbe andare, infatti, dagli interventi sostitutivi in senso proprio, a fronte di inerzie nell’adozione di provvedimenti amministrativi vincolati nell’*an*, fino a possibili interventi surrogatori di competenze regionali e locali senza la necessità di puntuali inadempimenti, per arrivare a configurare poteri di ordinanza *extra ordinem*.

E, imboccata questa strada, si potrebbe giungere persino a ricostruire la funzione statale prevista dall’art.120 come una sorta di controllo atipico sull’attività

della Regioni e degli enti locali, con un potere di intervento statale che si concretizza in provvedimenti che si "sostituiscano" a quelli regionali (e locali): ma ciò non solo, dunque, nell'ipotesi di inerzia, ma anche nell'ipotesi, ad esempio, di provvedimenti regionali o locali che comportino una insufficiente "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (tanto per richiamare uno dei presupposti dell'art.120). Fino a riesumare, perché no, un potere di annullamento straordinario degli atti amministrativi di Regioni ed enti locali, qualora ricorrono le condizioni previste dalla disposizione; potere in passato giudicato incostituzionale dalla Corte, ma solo perché privo di una esplicita previsione costituzionale [sentenza n.229/1989].

In particolare il dubbio è se l'intervento sostitutivo prenda in considerazione soltanto l'azione amministrativa o se addirittura si possa parlare di un intervento un po' più irriverente, un po' più incisivo, forse più pesante, che riguardi pure la legislazione regionale. È stato, comunque, generalmente considerata preziosa la formula utilizzata nel nuovo articolo 120 della Costituzione, laddove si parla della «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica». Pur nel suo apparente ermetismo, essa esprime un valore forte di unitarietà dello Stato.

La disciplina dell'esercizio di questo "nuovo potere sostitutivo del Governo" per le finalità indicate dall'articolo 120, secondo comma, è introdotta all'articolo 8 della c.d. "legge La Loggia" (l. 131/2003).

La disposizione prevede che:

- il Consiglio dei ministri, previa fissazione di un termine per adempire all'ente inadempiente, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, o nomina un apposito commissario, sentito l'ente interessato (comma 1), salvo i casi di assoluta urgenza (comma 4);

- se si verte in materia di violazione di norme comunitarie, l'intervento sostitutivo è attivato dal Ministro per le politiche comunitarie (comma 2);

- qualora si tratti di inadempimenti di comuni, province o città metropolitane, la nomina del commissario deve tener conto del principio di sussidiarietà; il commissario provvede sentito il Consiglio delle autonomie locali (comma 3);

I provvedimenti sostitutivi, in ossequio al principio di leale collaborazione, dovranno essere proporzionati alle finalità perseguitate (comma 5).

Sostanzialmente, l'esercizio dei poteri sostitutivi presupporrà la conoscenza delle situazioni, che non potrà essere solo garantita dal monitoraggio della produzione normativa regionale ma, in generale, dalla conoscenza della "vita amministrativa regionale e locale". Tale funzione non può che rinvenirsi in un organo statale di livello regionale o provinciale che possa essere lo snodo della comunicazione verso il Governo delle anomalie rilevate e, ove occorra, l'organo attivo per l'esercizio del potere sostitutivo.

Coerentemente con tali considerazioni, la legge "La Loggia" nel prevedere l'istituzione, all'articolo 10, della figura del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, attribuisce al medesimo organo (le cui funzioni si assommano in capo al Prefetto titolare dell'Ufficio Territoriale del Governo nel capoluogo regionale) l'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei Ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 Cost., dandogli la facoltà di avvalersi degli U.T.G. e degli altri Uffici statali aventi sede nel territorio regionale.

Un altro grande dubbio che la stessa legge La Loggia non ha contribuito a chiarire, riguarda il rapporto fra il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. unica forma di controllo che "riemerge" alla demolizione del vecchio sistema costituzionale dei controlli esterni su Regioni ed enti locali, e i numerosi poteri sostitutivi preesistenti al titolo V, nonché rispetto ad eventuali nuovi strumenti di controllo.

Orbene, l'articolo 120 della Costituzione offre la possibilità di garantire sotto la responsabilità dello Stato, taluni interessi essenziali, come il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e ciò nel solco di quanto già sostenuto dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 274/2002 che quanto all'"unità giuridica" e all'"unità economica", quale che ne sia il significato, si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione.

*Ad avviso di chi scrive, l'articolo 120, secondo comma, non può ovviamente essere inteso nel senso che esaurisca le altre possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. Esso lascia impregiudicata la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, che fanno capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali. L'intervento governativo previsto dall'articolo 120, secondo comma, riguarda ipotesi di particolare gravità, che compromettono interessi essenziali della Repubblica, senza eliminare quegli interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, diversi dagli organi di controllo già previsti dall'ora abrogato articolo 130 della Costituzione.*

*Risulta chiaro che tali interventi debbono essere rigorosamente previsti e disciplinati espressamente da una specifica legge statale o regionale.*

#### ❖ L'orientamento della Corte Costituzionale sul Titolo V.

Pur ritenendo eccessiva la tesi di coloro che rinvengono uno spirito antiregionalistico nelle numerosissime sentenze che Corte Costituzionale ha pronunciato

nei primi due anni di validità del nuovo titolo V, si può "pacatamente" osservare che l'azione chiarificatrice, e spesso ricostruttiva, del Giudice delle Leggi ha sostanzialmente ridimensionato la portata innovativa del nuovo Titolo V. La preoccupazione che ha mosso la Corte fin dalle prime pronunce è stata quella di chiarire che, pur in un quadro di esaltata autonomia, alcuni cardini del nostro originario sistema costituzionale non potevano essere messi in discussione. In particolare appariva impellente la conferma della "primazia" dello Stato rispetto agli altri Enti territoriali, che il testo novellato del Titolo V non riconosceva in maniera esplicita. E le sentenze commentate in precedenza si iscrivono tutte in questa prospettiva, disegnando un filo conduttore comune che consente di ricucire in una logica unificante le spine e logiche competitive che derivano dai nuovi articoli 114, 117 e 118 della Costituzione.

PUBBLICA  
SICUREZZA  
E  
SICUREZZA  
DELLO STATO



## Il dibattito parlamentare sulla riforma dei Servizi di sicurezza

**Roberto Muzi**

Dopo oltre venticinque anni dalla pubblicazione della legge n. 801 del 24 ottobre 1977 il Parlamento sembra intenzionato ad apportare significative modifiche alla normativa che disciplina i Servizi di informazione e sicurezza italiani. Il 7 maggio 2003, il Senato della Repubblica ha infatti approvato un testo, attualmente all'esame della I Commissione della Camera dei deputati, che innova sensibilmente la delicata materia dei Servizi di *intelligence*.

Obiettivo principale del disegno di legge, come sottolineato dal senatore Andrea Pastore, relatore del provvedimento all'Assemblea del Senato, è quello di conferire alle strutture portanti dei Servizi una maggior efficienza e funzionalità rispetto al passato senza innovare radicalmente la normativa preesistente.<sup>1</sup>

Nel testo licenziato dal Senato viene riaffermata la responsabilità politica della conduzione dei Servizi in capo al Presidente del Consiglio coadiuvato, *“nell'analisi e nell'individuazione ed elaborazione strategica degli indirizzi generali e degli obiettivi prioritari da perseguire nel quadro della politica informativa della sicurezza”*,<sup>2</sup> dal Comitato interministeriale per le informazioni e sicurezza che viene ridotto a soli cinque membri. Inoltre, la segreteria del Comitato esecutivo per i Servizi di informazione e sicurezza viene posta alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio. Le novità più importanti e innovative del testo, che sono state oggetto di acese discussioni e modifiche riguardano le cosiddette “garanzie funzionali” a favore degli addetti ai Servizi, le norme che disciplinano il loro reclutamento e il limite posto alla durata del segreto di Stato. Il disegno di legge conferisce nuove funzioni al COPACO (il Comitato di controllo di emanazione del Parlamento) aumentandone i poteri conoscitivi e rafforzandone l'esigenza di segretezza.

Il dibattito parlamentare sui disegni di legge nn. 1513 e abbinati, ha evidenziato significative convergenze tra maggioranza e una parte dell'opposizione met-

<sup>1</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 374 a seduta (a.m.) del 3 aprile 2003, pp. 24-25.  
<sup>2</sup> Atto Camera n. 3951 (XIV Legislatura), art 1 (art. 2, comma 2, legge n. 801/77), p. 2.

tendo in luce, peraltro, aspetti e problematiche sulle quali le sensibilità politico culturali dei vari senatori hanno prevalso, alcune volte, sulle direttive dei propri Gruppi di appartenenza.

Il disegno di legge, attualmente all'esame della I Commissione della Camera dei deputati (Atto Camera n. 3951), non sembra destinato ad essere approvato senza ulteriori modifiche. Durante il dibattito svolto in Assemblea è emersa più volte la disponibilità da parte dei rappresentanti del Governo, accolta con favore da ampi settori della minoranza, a migliorare alcuni punti del provvedimento. Ciò ha permesso che al momento del voto finale alcuni gruppi della minoranza, in particolare quelli dei Democratici di sinistra e della Margherita, si siano astenuti pur non condividendo completamente la riforma prospettata dal Governo.

Ciò posto, sembra interessante sintetizzare, articolandole per punti, le principali tematiche emerse durante i lavori dell'Assemblea del Senato, in quanto destinate a riproporsi di nuovo anche laddove possono sembrare definite.

## 1. Riforma o miniriforma?

Su di un punto tutti i senatori sono stati concordi: la legge del 1977 non è assolutamente adatta ad affrontare il nuovo contesto interno ed internazionale.

Dopo la caduta del muro di Berlino la politica della sicurezza nazionale è divenuta più complessa e l'attività di informazione non si può più limitare alle questioni militari e diplomatiche ma deve investire, in certi casi prioritariamente, i campi economico e tecnologico. Il ritorno della minaccia del terrorismo interno, gli avvenimenti dell' 11 settembre 2001, le missioni di pace dei nostri militari nel mondo, l'integrazione europea sono tutti elementi che hanno reso in parte obsoleta la riforma dei servizi segreti intrapresa nel 1977. Non a caso già durante le precedenti legislature erano stati presentati alcuni disegni di legge che affrontavano il problema dell'adeguamento della nostra *intelligence* alle nuove sfide che si stavano delineando.

Nella scorsa legislatura, come è stato ricordato dal senatore Massimo Brutti (DS-U) fu istituita una commissione di studio, presieduta dal generale Roberto Jucci, incaricata di elaborare una riforma organica della legge n. 801 del 1977. Le conclusioni di questa commissione furono alla base di un disegno di legge presentato dal governo D'Alema (Atto Senato n. 4162 - XIII legislatura).

Anche in questa legislatura sono state presentate diverse proposte di riforma dei Servizi ma considerata la necessità di apportare delle urgenti modifiche che elevassero il grado di operatività della nostra *intelligence* le Commissioni riunite I e IV hanno assunto come testo base dell'esame il disegno di legge governativo (Atto Senato n. 1513 - XIV legislatura). Su questo punto il senatore Peruzzotti (LP) ha osservato come "Il disegno di legge di iniziativa governativa, prescelto dalle Commissioni quale testo base, mira semplicemente ad adeguare la strumentazione

*di cui dispone lo Stato per far fronte alla sfida portata dal terrorismo internazionale.*

*Non poteva essere altrimenti: la proposta Frattini è evidentemente figlia dell'11 settembre e della consapevolezza del carattere emergenziale dei tempi che stiamo vivendo, mentre i disegni abbinati... derivano in larga misura dal dibattito svoltosi nella scorsa legislatura.*<sup>13</sup>

Il provvedimento governativo, dunque, non stravolge l'attuale struttura dei Servizi di informazione e soprattutto non interviene a fondo sulle rispettive competenze di CESIS, SISMI e SISDE, come invece auspicato da molti senatori. In particolare il senatore Tino Bedin (Mar-DL-U) ritiene l'iniziativa governativa “*un intervento blando e insufficiente di riforma degli apparati informativi. È una riforma non sufficientemente ambiziosa nelle sue aspirazioni; eppure, questo è il tempo per una riforma di sostanza[...]] l'esigenza di riarticolazione profonda della nostra intelligence è stata volutamente trascurata nell'impostazione prescelta dal Governo*”<sup>14</sup>, mentre il senatore Gianni Nieddu (DS-U) osserva come “*i tre cardini dell'intervento riformatore – reclutamento, garanzie funzionali, segreto di Stato – sono mal riusciti in ragione di un impianto incompleto e disorganico.*”<sup>15</sup> Anche il senatore di Forza Italia, Luigi Manfredi, intervenendo durante la discussione generale, pur apprezzando il testo licenziato dalle Commissioni I e IV, ha auspicato che si giungesse ad una revisione più incisiva dei Servizi di informazione e sicurezza, “*non solo operando nelle garanzie funzionali (esigenza indubbiamente imprescindibile per consentire una maggiore funzionalità degli operatori), ma intervenendo altresì sull'organigramma generale e sulle competenze[...] perché mi sembra illusorio, nonostante le buone intenzioni, immaginare di rimandare ad altra prossima occasione una ristrutturazione dei Servizi stessi.*”<sup>16</sup>

Il tema della inadeguatezza della determinazione e divisione dei compiti dei due Servizi e la connessa esigenza di una diversa regolamentazione legislativa è stato evidenziato sia dal senatore Massimo Brutti (DS-U)<sup>17</sup> che dal senatore Mario Palombo (AN).<sup>18</sup> Di diverso avviso è il relatore del provvedimento, il senatore Andrea Pastore, che divide questa riforma in due grandi segmenti: “*il primo, che può apparire minimalista ma che forse minimalista non è, riguarda l'organizzazione e la struttura dei Servizi e ha richiesto in Commissione - ma mi sembra anche in questo dibattito - una valutazione sulla necessità di procedere con immediatezza alla riorganizzazione dei Servizi per renderli più efficienti e funzionali, rimandando ad un momento successivo quella riforma più radicale che invece formava oggetto di una serie di disegni di legge (come è noto, presentati da tutto lo schieramento politico,*

<sup>13</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 28.

<sup>14</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 15.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 42.

<sup>17</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 33-34.

<sup>18</sup> Cfr. Ibidem, p. 22-24.

*da autorevoli esponenti sia della maggioranza che dell'opposizione) che si ripro- mette di esaminare successivamente, sempre che la riforma minimalista non abbia prodotto nel frattempo quegli effetti positivi che comunque potrebbero da essa deri- vare. Spesso le grandi riforme nascono da piccoli aggiustamenti legislativi.”<sup>9</sup>*

Inoltre è necessario tener conto del fatto che una riforma radicale della nostra *intelligence* avrebbe richiesto un lungo periodo di collaudo incompatibile, come sottolineato dal senatore Pasquale Giuliano (FI), con l'odierno scenario della minaccia terroristica interna e internazionale.<sup>10</sup>

Ma è il ministro Franco Frattini, in qualità di ministro delegato a seguire in Parlamento questo provvedimento, a chiarire le ragioni che hanno orientato il Governo ad introdurre delle modifiche parziali alla legge n. 801 del 1977, evitando una riorganizzazione complessiva delle strutture dei Servizi di informazione e sicurezza. Il tema delle competenze di SISDE e SISMI è stato volutamente accantonato dal Governo perché, afferma l'attuale Ministro degli affari esteri, “*ho colto alcune difficoltà e perplessità che avrebbero rischiato, in questa fase, di precludere anche il passo importante che possiamo invece compiere; pensare all'ottimo [...] ci imporrebbe oggi una pausa di riflessione e impedirebbe di dare al Paese ciò che occorre subito per operare meglio rispetto alla situazione attuale.*

*Ritengo giusto, come ho già detto in Commissione, che del più complesso tema organizzativo si continui a discutere, non escludendo un ripensamento su que- sto tema di qui al passaggio parlamentare presso la Camera, a condizione - lo dico con franchezza sin d'ora, perché non ci siano equivoci - che questa riflessione strutturale sia il frutto di una visione condivisa non solo in ambito parlamentare, ma anche da coloro che dovranno applicare concretamente le regole.*

*Mi riferisco alle amministrazioni interessate, anzitutto la Difesa e l'Interno, agli operatori e ai responsabili dei Servizi che, ove vedessero cambiate, con un'azione del solo Parlamento, le regole di impiego che hanno osservato, potrebbero trovarsi in futuro nella difficoltà operativa di applicarle al meglio.*

*È certamente utile una riflessione, ricorrendo magari all'organo che ho avuto l'onore di presiedere, il Comitato parlamentare di controllo, che non è solo strumento di controllo ma anche luogo di riflessione approfondita su alcune tematiche istituzionali, per verificare se su alcuni spunti di riordino delle competenze reciproche tra i due Servizi si possa trovare un'intesa ragionevole, di qui all'esame presso la Camera.”<sup>11</sup>*

In sostanza, una riforma complessiva della nostra *intelligence* non è esclusa a priori dal Governo ma occorre trovare, prima che il provvedimento concluda l'iter della Camera dei deputati, una linea comune condivisa non solo dal Parlamento ma anche dalle Amministrazioni competenti e dagli operatori che dovranno applicare le

<sup>9</sup> Ibidem, p.44.

<sup>10</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 39.

<sup>11</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 47-48.

nuove regole.

Un'intesa si è registrata, invece, su di un'altra importante novità contenuta nel disegno di legge di riforma dei Servizi: la previsione di procedure di assunzione per il personale estraneo alle pubbliche amministrazioni che intende favorire il reclutamento di personale qualificato proveniente dalla società civile dotato di spiccate capacità professionali in materia di analisi economico-finanziaria, conoscenza delle lingue orientali e mediorientali e tecnologie innovative.<sup>17</sup> Si è parlato di svolta storica per i Servizi, ma, per giudicare la portata di questa norma, sempre che il disegno di legge giunga all'approvazione definitiva, occorrerà attendere la pubblicazione del successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dove saranno determinate nel dettaglio tutte le procedure per il reclutamento del personale.

## 2. Le competenze di SISDE e SISMI e il ruolo del CESIS

Chiariti gli intenti e i limiti che il Governo si propone con il disegno di legge in questione assume un certo rilievo il dibattito sviluppatosi intorno ai nuovi compiti da assegnare al SISMI e al SISDE.

Da parte di alcuni senatori, infatti, non ci si è limitati a segnalare i problemi creati dall'attuale bipartizione delle strutture e delle funzioni dei nostri Servizi di sicurezza ma sono state proposte alcune soluzioni che potrebbero anticipare, vista l'intenzione del Governo di non considerare chiusa la riforma, le linee portanti di un più incisivo intervento legislativo.

Il sen. Mario Palombo (AN) è stato tra i primi a ricordare come l'attuale suddivisione di compiti stabilita dalla legge n. 801 del 1977 *"fu scelta perché all'epoca si ritenne conveniente affidare la difesa della sicurezza interna ed esterna dello Stato a concetti suggestivi, ma poco efficaci, quale la sicurezza democratica e la sicurezza militare.*

*Nei Paesi occidentali avanzati nel settore dell'intelligence - e mi riferisco, tra gli altri, ad Israele, Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti d'America - i compiti in parola sono suddivisi su base geografica delle attività, distinguendo le interne da quelle esterne, in rapporto ad una correlata filosofia d'impiego dei Servizi.*

*In altre parole, da una parte, sul lato interno, un Servizio opera per la difesa e la sicurezza dello Stato e, dall'altra parte, all'estero, un altro Servizio attua la ricerca e raccoglie informazioni, sempre per lo stesso fine.*

*Analizzando, invece, gli annali del nostro sistema di sicurezza, si osserva che non mancano le sovrapposizioni operative e i conflitti di competenza.*

*Inoltre, si appura che sospinti dalla logica delle necessità, con il passare*

<sup>17</sup> Cfr. Atto Camera n. 3951, art. 4, comma 2, (dopo comma 2 art. 7 L.801/77) pp. 4-5.

## Sicurezza dello Stato

degli anni, il SISDE si è naturalmente concentrato sulla sicurezza interna e il SISMI ha marcato la sua proiezione estera, mantenendo però il monopolio in materia di controspionaggio. Ed è proprio nel compimento di questa ultima funzione che il nostro sistema si differenzia da quelli omologhi degli altri Paesi occidentali avanzati, presso i quali il controspionaggio è di competenza esclusiva dei Servizi interni.

Insomma, si può affermare che i nostri Servizi continueranno ad operare in una situazione non chiara, in quanto a suddivisione delle competenze. Infatti, il SISDE può agire esclusivamente all'interno, mentre il SISMI ha competenza all'estero e anche all'interno, sovrapponendosi spesso all'altro Servizio.

Vale a dire che il SISDE, il quale in forza di legge dovrebbe quindi procedere solo per bloccare il terrorismo di matrice nazionale, dovrebbe anche fingere di non sapere di Al Qaeda e di ogni altra forma di terrorismo proveniente dall'estero.

Credo sia chiaro che una moderna organizzazione dei Servizi di sicurezza debba essere basata sul concetto di intelligence difensiva e intelligence attiva, significando che la prima dovrebbe essere rivolta quasi esclusivamente all'interno del territorio dello Stato, comprendendo il controspionaggio, e l'altra all'estero, per operarvi una ricerca attiva d'informazioni.

Una tale suddivisione è sicuramente più semplice e anche economica. Essa è quella adottata dai Paesi avanzati, che ho già citato. La partizione dei compiti è agevolmente e rapidamente attuabile anche presso di noi, senza paralizzanti interessi di ristrutturazione, atteso che i nostri Servizi con le loro strutture si sono naturalmente orientati, per quanto possibile con la vigente normativa, in tal senso.

L'assegnazione del controspionaggio al SISDE agevolerebbe la proiezione internazionale del SISMI, consentendo una concentrazione di uomini, mezzi e risorse di maggiore spessore, proprio in concomitanza con il costante aggravamento della minaccia d'origine esterna.

L'innovazione che propongo potrà essere introdotta, mentre ciascuno dei due Servizi, secondo le contingenti necessità, continuerà a svolgere operazioni anche nell'area di competenza dell'altro, per concretare una chiara e aperta collaborazione, irrinunciabile per l'efficacia dell'intero sistema. A tal fine, come già avviene, la coordinazione della collaborazione sarà eseguita a cura e sotto l'egida del CESIS.”<sup>11</sup>

Non molto diversa, su questo punto, è l'analisi fatta dal sen. Massimo Brutti, il quale ricorda, come “l'istituzione del SISDE, con la legge n. 801 del 1977, avrebbe dovuto introdurre un bilanciamento. Non più un solo Servizio a struttura militare, ma accanto ad esso un altro con una vocazione interna, volto contro minacce all'ordine democratico non provenienti da altri Stati [...] ma [...] la conservazione e il potenziamento di competenze del Servizio segreto militare rispetto a vicende e

<sup>11</sup> Ibidem, pp. 22-23.

*fenomeni esclusivamente italiani hanno determinato sovrapposizione ed incertezza.*

*Il perdurare di questa situazione ha favorito una certa debolezza dell'attività autonoma di ricerca delle informazioni del nostro Servizio segreto militare sul teatro internazionale, debolezza che soltanto negli ultimi nove-dieci anni si è cercato attivamente di rimuovere[...] oggi, ancora più che in passato, la determinazione e la divisione dei compiti dei due Servizi ci appaiono inadeguate alle necessità e meritevoli di una diversa regolamentazione legislativa.”<sup>14</sup>*

Secondo l'autorevole rappresentante dell'opposizione “occorre definire in modo più chiaro e certo i compiti, rispettivamente, del SISMI e del SISDE. Secondo noi bisogna attribuire al primo tutte le attività di intelligence che si svolgono fuori del territorio nazionale e al secondo quelle che si svolgono all'interno del Paese. Va prevista la collaborazione fra i due Servizi quando hanno a che fare con fenomeni a più dimensioni esterne e interne, ed è il CESIS che deve garantire il raccordo e la direzione unitaria delle operazioni svolte in collaborazione.”<sup>15</sup>

Questa nuova articolazione dei nostri Servizi di intelligence, sulla quale sembrano convergere settori della maggioranza e dell'opposizione, è criticata dal sen. Luigi Manfredi (FI), il quale ritiene che SISMI e SISDE debbano avere “competenze non più differenziate geograficamente[...] bensì per funzione, riducendo con ciò al minimo, tra l'altro, la necessità di coordinamento tra le due strutture, come ben sa chi ne conosce i meccanismi operativi.”<sup>16</sup> E presentando alcuni emendamenti il senatore di Forza Italia chiarisce le sue idee: “il SISMI dovrebbe svolgere l'attività informativa volta in particolare all'individuazione di persone o attività che tendono a ledere l'indipendenza o l'integrità della Repubblica o minaccino le pubbliche istituzioni, l'autonomia politica e economica, i diritti e le libertà costituzionali dei cittadini, sotto ogni forma e in particolare con atti eversivi.”<sup>17</sup> Al SISDE si affiderebbe “l'attività controinformativa volta in particolare all'individuazione di attività informative interne e esterne ai fini della sicurezza della repubblica e, in particolare, di istituzioni pubbliche o private.”<sup>18</sup>

In buona sostanza, al Servizio di intelligence militare si affiderebbero tutti i compiti che si possono ricomprendere sotto il termine di “informazioni” mentre il SISDE si occuperebbe della “controinformazione”.

Sull'esigenza di rafforzare il ruolo del CESIS concordano sia il sen. Manfredi<sup>19</sup> che il sen. Massimo Brutti, il quale ritiene che “così come è oggi, così come in sostanza rimane anche dopo la miniriforma che il Governo intende varare, è una specie di scatola vuota, è una struttura senza poteri, senza un'articolazione”.

<sup>14</sup> Ibidem, pp. 31-32.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 43.

<sup>17</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, allegato A, 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 76, emendamento 2.0.5.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 79, emendamento 2.0.4.

<sup>19</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 43.

*zione organizzativa tale da dare ad essa efficacia.”<sup>20</sup> Per questa ragione il senatore dei DS ha presentato un emendamento che “reca una previsione articolata e dettagliata delle funzioni del CESIS”<sup>21</sup> soffermandosi soprattutto sul riordino della segreteria generale del CESIS in quanto “la riorganizzazione della struttura centrale è garanzia di direzione unitaria e di utilizzazione compiuta delle attività di intelligence dal punto di vista delle scelte strategiche che il Governo, sulla base appunto di tali attività deve compiere. Fino a qualche anno fa questo discorso poteva apparire del tutto teorico, ma oggi, per la funzione e il ruolo che l’Italia intende svolgere nella politica internazionale in collegamento con i Paesi alleati, è assolutamente necessario avere una struttura di intelligence efficiente, con una direzione unitaria e un apparato centrale in grado di guidarla. Il CESIS, così com’è, sostanzialmente confermato nel disegno di legge secondo i lineamenti della legge n. 801 del 1977 tuttora in vigore, non è in grado di assolvere a questa funzione e non mi sembra corretto rimettere tutto ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Già la legge n. 801 del 1977 prevedeva che il Presidente del Consiglio potesse istituire, nell’ambito del CESIS, uffici per lo svolgimento di determinate funzioni, con una disposizione che dava la possibilità di articolare meglio la struttura e di rafforzarla; ciò però non è avvenuto e quindi è necessaria una regolamentazione legislativa.”<sup>22</sup>*

Alle critiche del sen. Massimo Brutti ha risposto il Ministro Frattini osservando come nell’emendamento presentato non ci fosse, nel merito, nulla di più rispetto a quello che già è presente nella norma sottoposta all’esame dell’Aula. Il Ministro si è detto pronto, anche su questo aspetto, a migliorare il testo durante l’esame del provvedimento da parte della Camera dei deputati. Per quanto riguarda l’esigenza di ridisegnare le competenze di SISMI e SISDE, il Ministro ribadisce “che la materia presuppone che le amministrazioni interessate abbiano concordato una linea comune.”<sup>23</sup>

Ma il sen. Brutti, sottoscrivendo alcuni emendamenti del sen. Palombo, ritiene che si possa trovare una soluzione ai problemi segnalati dal ministro Frattini: “avevo suggerito già oggi la possibilità di praticare una via: che anche per le attività riservate al Servizio interno, in qualche modo riconducibili alla vecchia nozione di controspionaggio, possa esservi un dovere di informazione da parte del servizio stesso al Ministro della difesa. In questo modo non toccheremmo l’ambito di competenza almeno per quanto riguarda l’acquisizione di conoscenze da parte del Ministero della difesa e sarebbe forse più facile raggiungere questa bipartizione, che a me sembra del tutto ragionevole.”<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 9.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem, pp. 16-17.

<sup>23</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 23.

<sup>24</sup> Ibidem.

Il Governo è rimasto fermo sulle sue posizioni e ha respinto tutti gli emendamenti tendenti ad introdurre modifiche alle competenze dei nostri Servizi di informazione e sicurezza.

### 3. Le garanzie funzionali

Giungiamo qui al punto più controverso del disegno di legge del Governo: l'articolo 6 dell'atto Camera n. 3951 che rappresenta uno dei punti principali della riforma. Esso prevede, fermo restando quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, la non punibilità per il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza che commette reati durante la predisposizione o l'esecuzione di operazioni nell'ambito delle attività autorizzate dal Presidente del Consiglio dei Ministri o nei casi di assoluta necessità, dal Direttore del servizio interessato.

La speciale causa di giustificazione non si applica se le azioni degli appartenenti ai Servizi di *intelligence* si configurino come delitti tesi a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la libertà di un qualsiasi cittadino o nei casi di attentato dell'ordinamento costituzionale.<sup>25</sup>

Il magistrato venuto a conoscenza delle violazioni, se non dovesse concordare sull'utilità delle operazioni effettuate per salvaguardare la sicurezza dello Stato, potrà sollevare il caso davanti alla Corte Costituzionale che avrà la possibilità di accesso a tutti i documenti riguardanti l'operazione segreta in corso o effettuata.<sup>26</sup>

Le cosiddette "garanzie funzionali" per il personale dei Servizi sono state fortemente osteggiate da alcuni settori dell'opposizione. Anche alcuni senatori della maggioranza sono stati fortemente critici verso questa previsione di legge paventando l'incostituzionalità della norma.

Durante l'esame delle Commissioni I e IV l'articolo era stato profondamente modificato seguendo le indicazioni del parere espresso dal Presidente della Commissione giustizia del Senato, senatore Melchiorre Cirami.<sup>27</sup> L'Assemblea del Senato della Repubblica ha inoltre approvato ben sedici emendamenti tendenti a chiarire e limitare la norma in questione.

Tutto ciò non è servito a far cambiare idea ad alcuni senatori secondo i quali con quella norma lo Stato sancisce l'impunità per legge. Per il senatore Luigi Malabarba (*Misto- RC*) "gli uomini dei Servizi hanno sempre avuto alle dipendenze, pagati in nero, specialisti in operazioni illegali... Je finora degli abusi commessi rispondevano di persona; dovevano, cioè, dimostrare che era l'unico modo per difendere un interesse vitale del Paese...La novità inserita nel disegno di legge che

<sup>25</sup> Cfr. Atto Camera n. 3951, art. 6 (art. 10-bis, commi 2 e 3, legge n. 801/77), p. 5-6.

<sup>26</sup> Cfr. *Ibidem*, art. 6 (art. 10 sexies, commi 6,7,8, legge n. 801/77) pp. 9-10.

<sup>27</sup> Cfr. Atto Senato n. 1513, parere della II Commissione, p. 9.

## Sicurezza dello Stato

*stiamo esaminando è che l'impunità viene sancita per legge... l'aspetto grave e inquietante sta nel fatto che le operazioni e le illegali condotte necessarie... vengono autorizzate dal Presidente del Consiglio... non si può ammettere che in uno stato di diritto chi è alla guida, cioè il Governo, abbia anche la facoltà di preordinare operazioni illegali. Senza il controllo della magistratura, con la garanzia dell'impunità, gli agenti segreti potrebbero essere tentati, ancora più che nel passato, di lavorare per il Palazzo piuttosto che per il Paese.”<sup>28</sup>*

Il tema dell'assenza di controllo da parte della magistratura è ripreso anche dal senatore Mauro Fabris (Misto – AP-Udeur): “i Servizi di sicurezza sono sollevati da ogni controllo da parte della magistratura. Soltanto al termine di un'operazione, il direttore del Servizio scriverà una relazione ed informerà la polizia giudiziaria, che a sua volta informerà la magistratura. A queste considerazioni si potrebbe obiettare che in fondo è meglio, per una maggiore efficienza delle attività informative, che ci siano poche persone a dirigere, tutto questo, però sempreché avvenga a discapito di una serie di controlli inutili che rallenterebbero il lavoro informativo. Riteniamo sia grave avere un Servizio che non mantiene rapporti con la magistratura e nemmeno con le Forze armate, che non risponde al Comitato parlamentare se non in misura ridotta, e tiene rapporti esclusivamente con il Presidente del Consiglio”.<sup>29</sup>

La questione dei rapporti tra Servizi e magistratura configura un ulteriore problema: la costituzionalità dell'articolo in questione. L'incostituzionalità della norma è sostenuta dal senatore Giampaolo Zancan (Verdi-U): “qui bypassiamo l'autorità giudiziaria ordinaria e fissiamo l'ingresso di una causa di giustificazione per un delitto compiuto per ragion di Stato che non ha più il filtro previsto dall'articolo 102, primo comma, secondo cui comunque chi condanna o assolve, chi giudica se esista oppure no una causa di giustificazione è l'autorità giudiziaria ordinaria... Non possiamo bypassare una norma costituzionale se non in forza di una legge costituzionale.”<sup>30</sup>

Durante il dibattito parlamentare sono stati sollevati altri possibili profili di incostituzionalità. In sede di dichiarazione di voto finale, il senatore Gianfranco Pagliarulo (Misto - Com) ha osservato come la previsione dell'art. 6 del provvedimento trovi “un ostacolo insormontabile nella prima parte dell'articolo 3 della Costituzione, perché conferisce uno status speciale ad alcuni cittadini che non sarebbero più uguali agli altri di fronte alla legge.”<sup>31</sup>

Ma è il senatore Renzo Gubert (UDC) a manifestare le maggiori perplessità su tale innovazione, e si chiede se “può lo Stato sentirsi svincolato dalle regole, con-

<sup>28</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 5-6.

<sup>29</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 23.

<sup>30</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 34.

<sup>31</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 18.

*sentendo ad alcuni suoi agenti di violarle? Si potrebbe sostenere che la bontà del fine legittima azioni non a tutti consentite: ma se queste azioni avessero rilievo etico oltre che meramente legale, procedurale? [...] Il criterio etico più largamente legittimato nella nostra cultura ammette l'adozione di condotte etiche negative se, di fronte a due o più mali tutti inevitabili, la condotta etica negativa rappresenta il male minore. Ma non mi pare che questo sia il criterio adottato dal disegno di legge, semmai esso rinvia solo al principio dell'efficacia. È quindi la razionalità strumentale e non la razionalità rispetto ai valori (per riprendere una distinzione di Max Weber) ad essere assunta a guida. Ovvio il disagio di chi, invece, ritiene che anche il perseguitamento dei fini collettivi pubblici debba avvenire nel rispetto dell'etica.”<sup>32</sup>*

L'esplicitarsi di questa impostazione, che il senatore ritiene fondata unicamente sulla razionalità strumentale, la si ritrova, tra l'altro, nei commi 1 e 2 dell'articolo 10-ter, di cui all'articolo 4 del testo approvato dalle Commissioni I e IV del Senato (art. 6, A.C. 3951), laddove si richiama un criterio di proporzionalità tra l'azione autorizzata e l'obiettivo assegnato. Anche qui, secondo il senatore, l'unica valutazione di merito fa riferimento alla razionalità strumentale mentre esiste invece anche una proporzionalità normativa nel rapporto tra mezzo e fine: si tratta cioè di valutare se il fine sia o meno di importanza tale da giustificare un *vulnus* nel modo di convivenza, derivante dall'eccezione all'osservanza delle regole. Se vi è solo un rapporto di adeguatezza tra mezzi e fine, senza mettere in gioco l'importanza del fine per giustificare il costo del mezzo, viene a mancare secondo il senatore il senso del criterio di proporzionalità evocato al comma 1 dell'articolo 10-ter di cui all'art. 4.<sup>33</sup>

Ma è durante la dichiarazione di voto finale che Gubert trancia un giudizio nettamente negativo sul provvedimento: “*questa riforma dei Servizi non punta ad una maggiore efficienza e ad una riorganizzazione: il suo contenuto fondamentale è l'individuazione di condotte illecite che divengono poi lecite per dichiarazione dello Stato. Ciò costituisce per me motivo di conflitto di coscienza, perché la concezione personalistica dello Stato cui mi ispiro non prevede che vi sia una ragione di Stato che possa prevalere sul diritto della persona... Quando la politica si disgiunge dall'etica, si rivolta prima o poi contro l'uomo. Il presente disegno di legge non distingue tra norme derogabili, perché prive di portata etica, e norme eticamente rilevati per la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.*”<sup>34</sup>

Ma perché il Governo ha deciso di mettere questa norma che tante critiche e problemi ha sollevato anche all'interno della sua maggioranza?

Una spiegazione la si può ricavare dall'intervento del relatore Andrea Pastore, il quale ricorda come in passato, quando le attività di *intelligence* si trovavano in conflitto con il rigoroso rispetto delle norme penali, il Governo si vedeva costretto a misure ben più gravi dell'autorizzazione preventiva: apponendo o oppo-

<sup>32</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 28.

<sup>33</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 388a seduta (a.m.) del 7 maggio 2003, p. 9.

<sup>34</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 26.

## Sicurezza dello Stato

nendo il segreto di Stato al di fuori del necessario, o addirittura a svolgere attività di depistaggio o di deviazione.<sup>35</sup>

Un altro importante tema che ha spinto il Governo ad introdurre le cosiddette "garanzie funzionali" è quello della capacità operativa. Come ha spiegato il Ministro Franco Frattini *"personale ben reclutato e ben formato deve avere strumenti operativi adeguati e le garanzie funzionali sono oggi lo strumento operativo che nei principali paesi democratici del mondo permette non certo, come qualcuno ha detto scherzando (ma su questa materia non si scherza), di dare licenza di uccidere, ma di fornire gli strumenti necessari a compiere una fondamentale missione, che è anche quella di entrare abusivamente in casa di un sospetto terrorista se per caso si pensa che in quella casa possano essere trafugati piani preparatori per un attentato e per una strage.... Altrimenti diciamo chiaramente che il contributo che i Servizi di informazione e sicurezza (o per la sicurezza, espressione ugualmente accettabile e apprezzabile) possono dare alla lotta al terrorismo sono le analisi al tavolino su notizie raccolte da altri. Questa non è l'idea di un Servizio moderno che l'Italia vuole avere."*<sup>36</sup>

Secondo il senatore Mario Palombo (AN) *"l'introduzione dell'istituto delle garanzie funzionali è un'innovazione centrale nell'aggiornamento della normativa del 1977, che arrecherà diversi vantaggi. A questo proposito, tali garanzie risolveranno, tra l'altro, la problematica determinata dall'assenza di norme efficacemente indirizzate a permettere determinati comportamenti per la protezione della sicurezza dello Stato. Ad ogni buon conto, se dall'applicazione delle garanzie funzionali di tutela giuridica i Servizi saranno maggiormente protetti sotto l'aspetto della legalità del loro agire, in rapporto agli obiettivi da conseguire, la libertà e la sicurezza dei cittadini non potranno essere messe a rischio."*<sup>37</sup>

All'accusa avanzata, come si è visto, da numerosi senatori, di autorizzare il personale dei Servizi a compiere delitti in nome dello Stato replica il senatore Domenico Contestabile (FI) osservando come, a proposito delle garanzie funzionali, il provvedimento che il Senato si prepara a varare è minimalista rispetto alle altre leggi vigenti in Europa e nel mondo e che non vi è nessuna rottura costituzionale perché, in questi pochi casi limitati di reati commessi per scopi istituzionali, lo Stato agisce per legittima difesa, per difendere cioè i cittadini.<sup>38</sup> (Cfr. 387<sup>a</sup> 6 maggio p. 40-1)

Secondo il presidente della IV Commissione *"le garanzie funzionali sono adeguate ma non eccessive, perché si è tenuto presente il bilanciamento dei vari valori: la tutela dello Stato, la sicurezza dei cittadini, la garanzia del cittadino. Non è scaturita una norma omogenea, articolata, sicuramente ben proporzionata allo scopo che si prefigge."*<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 44.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>38</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 40-41.

<sup>39</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 388a seduta (a.m.) del 7 maggio 2003, p. 29.

A queste affermazioni ha subito replicato il senatore Zancan (*Verdi-U*) sostenendo che *“se vi sembra troppo parlare di delitto per ragion di Stato, ci troviamo però di fronte all'eterno tema della ragion di Stato e della ragion del singolo. Allora, rivendico per l'ennesima volta che nessuna ragion di Stato può sopprimere, conculcare, piegare, spezzare i diritti dei singoli. Se così non ritenete, credo non abbiate compreso quale varco si sta apre con un provvedimento che giustifica non tanto e non solo piccoli fatti, ma giustifica fatti che possono avere un'importanza enorme rispetto ai diritti dei singoli.”*<sup>30</sup>

Non tutti i senatori dell'opposizione giudicano negativamente quanto previsto dall'art. 6 del provvedimento licenziato dal Senato. Nella sua dichiarazione di voto il senatore Massimo Brutti (*DS-U*) affronta il problema delle garanzie funzionali sottolineando come queste siano limitate e prevedano dei contrappesi e controlli che, pur non ancora del tutto sufficienti e suscettibili di miglioramento, non sembrano aprire la strada ad abusi. La logica che ha ispirato la riforma, ha sostenuto l'ex sottosegretario degli interni, è quella di pensare a questi apparati, che hanno come funzione e compito quello di tutelare la Costituzione e le sue istituzioni, all'interno di un quadro articolato di regole volte a garantire la loro legittimazione democratica. In virtù di questa difesa e tutela dei beni costituzionali minacciati dal disordine internazionale e dal terrorismo si può spiegare ed ammettere un regime di deroga ad alcune norme giuridiche dell'ordinamento legislativo, in un quadro di garanzie certe, di limiti rigorosi, di controlli penetranti che permettano agli apparati di informazione per la sicurezza di difendere con efficacia la Patria e la sua Costituzione.<sup>31</sup>

Secondo il senatore Giuliano (*FI*), l'istituto della causa di giustificazione non è in contrasto con i principi fondamentali del nostro sistema: *“In tale assetto è stata distinta una fase autorizzativa che riguarda i presupposti la cui presenza o meno deve essere vagliata da chi ha la massima responsabilità politica dell'azione di intelligence e che ne deve determinare l'indirizzo le modalità, da un'altra, eventuale, di accertamento della corrispondenza o meno della fattispecie concreta ad ipotesi criminose in base alla legge, che, ovviamente, non può non appartenere alla giurisdizione. In sintesi, la valutazione delle finalità di sicurezza non può che spettare all'Esecutivo, come per il segreto di Stato (articolo 202 codice procedura penale); in presenza di tale priorità, l'azione viene autorizzata e sul piano degli effetti penali risulta integrare una causa di giustificazione speciale, la cui verifica rimane tuttavia prerogativa processuale.”*<sup>32</sup>

Il senatore di Forza Italia, volendo tranquillizzare coloro che hanno espresso forti dubbi sulla costituzionalità della norma, ricorda come il giudice Flick, autorevole giurista e componente della Corte costituzionale, ritenga che nel caso in questione non si violi il principio costituzionale della doppia riserva

<sup>30</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 44.

<sup>31</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 35-36.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 41.

in quanto "nella specie non si tratta semplicemente di consentire per legge la possibilità che l'autorità politica autorizzi un'intrusione nella sfera privata, senza l'intervento dell'autorità giudiziaria, ma di ipotizzare appunto, una causa di giustificazione – in vista del bilanciamento con il prevalente interesse costituzionale alla sicurezza dello Stato – per un fatto, il cui disvalore tipico di reato consiste fra l'altro, e proprio, nel mancato rispetto della riserva di giurisdizione. Il controllo giudiziario, pertanto riguarda la legalità dell'autorizzazione (rispetto delle condizioni di legge) e la coincidenza della condotta con quanto autorizzato, con la previsione, a tutela del potere giudiziario, del ricorso alla Corte costituzionale quale arbitro dei poteri (conflitto di attribuzioni). In più il Presidente del Consiglio dei ministri è supportato nella delicata funzione autorizzativa da un organismo di garanzia. Come per il segreto di Stato, in sede processuale è previsto l'interpello al Presidente del Consiglio per la conferma dell'esistenza di un atto (autorizzazione in questo caso) la cui responsabilità risiede istituzionalmente in capo al Premier. Perciò il Presidente del Consiglio non conferma l'esistenza della causa di giustificazione – prerogativa, appunto giurisdizionale – ma piuttosto, l'autorizzazione a tenere determinate condotte; a seguito della conferma, quindi, il giudice verifica la consistenza del reato o meno, al fine di adottare il provvedimento di proscioglimento oppure procedere ordinariamente. Così configurata, la fattispecie appare affine alle citate ipotesi discriminanti speciali previste dall'ordinamento, ad esempio, in tema di acquisto simulato di droga o in materia di riciclaggio (caso in cui l'autorizzazione spetta al Questore, al Comandante del Gruppo carabinieri, della Guardia di finanza ecc.), piuttosto che all'autorizzazione parlamentare di cui all'articolo 96 della Costituzione, ed in questa prospettiva, la disciplina delle garanzie funzionali si atteggia come ordinaria, senza necessità di rango costituzionale."<sup>43</sup>

L'ultima osservazione il senatore Giuliano la dedica alla distinzione tra causa di non punibilità e causa di giustificazione. A differenza della prima, sostiene il senatore forzista, la causa di giustificazione esclude la responsabilità civile per danno da reato, liberando, in tal senso, l'agente dei Servizi che ha agito secondo autorizzazione e il diritto all'integrale indennizzo dei terzi danneggiati (art. 10-sexies, comma 5) grava non sull'agente ma sull'amministrazione dello Stato.<sup>44</sup>

Da quanto detto finora il tema delle garanzie funzionali per gli addetti ai Servizi di *intelligence* ha sullo sfondo la ricerca di conciliare due interessi costituzionalmente rilevanti: quello della sicurezza e quello della libertà individuale. Due principi, tra l'altro, fortemente relazionati tra loro se, come sottolineato in un editoriale dal prefetto Mosca, "la sicurezza è per l'edificio della Repubblica il

<sup>43</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, allegato B alla 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 97.

<sup>44</sup> Cfr. Ibidem, pp. 97-98.

*piedistallo necessario per l'esercizio di tutte le libertà. È il primo diritto per il cittadino. È la prima missione per lo Stato. Non vi sono effettive libertà per i nostri concittadini, libertà individuali e collettive, se la loro sicurezza non è garantita. La sicurezza delle persone e dei beni deve essere assicurata per tutti e dappertutto.”<sup>45</sup>*

In questo momento storico la comunità mondiale ha una specifica sensibilità verso i problemi legati alla sicurezza. Per questa ragione tutti i Paesi occidentali stanno cercando di riformare i propri Servizi elevando il loro *standard* di efficienza e professionalità. L'azione d'“*intelligence*” può anche esplicarsi in comportamenti non riconducibili nell'alveo del cosiddetto diritto comune e, tuttavia, può essere indispensabile per l'assolvimento dei compiti di tutela dello Stato democratico e delle sue istituzioni.

La riforma Frattini non poteva dunque eludere questo punto: prevedere, cioè, meccanismi efficaci e giuridicamente praticabili che possano garantire gli agenti dei Servizi da conseguenze giudiziarie.

## 4. Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e il Comitato dei garanti

Il disegno di legge di riforma della legge n. 801/77 accentua il ruolo del Capo dell'Esecutivo individuando nel *premier* il responsabile ultimo della gestione dei Servizi di fronte al Parlamento e all'opinione pubblica. Inoltre, come si è osservato nel paragrafo precedente, il Presidente del Consiglio dei ministri, si assume, motivatamente, la responsabilità ultima delle eventuali violazioni della legge da parte dei suoi agenti segreti.

Per equilibrare questo concentrarsi di poteri nelle mani di un solo uomo, il provvedimento istituisce, presso la segreteria generale del CESIS, un Comitato di garanzia composto da tre membri, scelti dal Presidente del Consiglio tra magistrati a riposo che abbiano esercitato effettivamente almeno le funzioni di Presidente di sezione della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato o della Corte dei conti. Su proposta dell'opposizione è stata accolta una disposizione che vincola la costituzione di questo Comitato all'approvazione, a maggioranza dei tre quinti, da parte delle Commissioni parlamentari competenti, in modo da renderlo, pur lavorando in piena collaborazione con il premier, un chiaro elemento di contrappeso.<sup>46</sup>

Principale compito del Comitato dei garanti è quello di coadiuvare il Capo dell'Esecutivo nella concessione della “speciale causa di giustificazione”, valutando il corretto utilizzo di questa.

<sup>45</sup> C. Mosca, *Elogio di una nuova sicurezza*, in *Amministrazione Pubblica*, nn. 17 – 18 (gennaio aprile 2001), p. 3.  
<sup>46</sup> Cfr. Atto Camera n. 3951, art. 6 (art. 10 decies, legge n. 801/77), pp. 11-13.

Non sono mancate anche su questo punto forti critiche da parte di quei settori del Parlamento che ritengono la riforma dei Servizi poco "garantista" nei confronti dei cittadini.

Il senatore Gianfranco Pagliarulo (*Misto-Com*) ha sottolineato come il Comitato di garanzia, non rispondendo né al Parlamento né alla Commissione parlamentare, appare più che un organo di garanzia un supporto all'attività del Presidente del Consiglio. Di fronte ad un'estensione abnorme, come l'ha definita il senatore comunista, dei poteri del Capo dell'Esecutivo, senza alcun controllo effettivo e, ove tale controllo sia limitato a quello di un Ministro del suo Governo, i contrappesi previsti dalla nuova legge appaiono del tutto insufficienti.<sup>47</sup>

Anche il senatore Luigi Malabarba (*Misto - RC*) ritiene che *"i garanti, per la loro intrinseca subordinazione al Presidente del Consiglio, rischiano di ridursi a fare da schermo alle sue decisioni in materia di operazioni illegali. Il principale ingombro alla riforma è proprio il ruolo che si vuole attribuire al Capo dell'Esecutivo. È un nodo che si può sciogliere solo con una netta separazione tra le responsabilità del Presidente del Consiglio, che sono di carattere generale, e quelle dei Direttori dei Servizi, che sono di carattere professionale ed operativo. Noi chiediamo che siano questi ad assumersi il rischio di "coprire" gli agenti segreti quando oltrepassano i confini della legge. In tal caso il ruolo dei garanti – che noi chiediamo vengano nominati dai Presidenti della Camera e del Senato – non risulterebbe condizionato dalla cogestione con il Presidente del Consiglio e i garanti avrebbero l'obbligo di rispondere dei loro interventi davanti a organismi parlamentari. Noi riteniamo che ciò sarebbe una garanzia per l'uso democratico dei Servizi segreti."*<sup>48</sup>

L'esponente dei Verdi, sen. Stefano Boco, ritiene eccessivi i poteri attribuiti al Presidente del Consiglio in quanto troppo ampia la sua discrezionalità nel riferire al Comitato parlamentare<sup>49</sup> e nel valutare se una rivelazione o dichiarazione sia pericolosa per la sicurezza della Repubblica<sup>50</sup>. Il suo collega Tino Bedin (*Mar-DL-U*) sostiene *"che il Presidente del Consiglio non debba monocromaticamente gestire la materia della politica informativa, ma che la sua alta direzione e responsabilità generale debbano essere raccordate agli indirizzi generali deliberati in materia del Consiglio dei ministri. Si tratta della migliore garanzia contro i rischi di gestioni personalistiche che non troverebbero riscontro nel nostro quadro costituzionale."*<sup>51</sup>

È interessante notare come alcuni esponenti della minoranza non temano questo accentramento di poteri nella figura del Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>47</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 19.

<sup>48</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 6.

<sup>49</sup> Cfr. Atto Camera n. 3951, art. 7 (art. 11, legge n. 801/77), pp. 13-14.

<sup>50</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 29.

<sup>51</sup> Ibidem, p. 18.

Anche il senatore Gianni Nieddu (DS-U) critica l'istituto dei garanti, in quanto egli reputa contraddittorio affidare a dei magistrati il compito di giudicare in istruttoria sulla violabilità di determinati articoli del codice penale<sup>32</sup>, ma per ragioni del tutto diverse da quelle dei suoi Colleghi dell'opposizione. Egli ritiene infatti che *“non si può essere nel ruolo di chi deve far rispettare la legge e farla violare, specie quando i criteri di indispensabilità e proporzionalità per tale violazione sono e restano politici e operativi, rispettivamente in capo al Presidente del Consiglio dei ministri e al Direttore del Servizio.”*<sup>33</sup> Nel campo della sicurezza nazionale, il senatore dei DS ricorda come la Corte Costituzionale, con la nota sentenza n. 86 del 1977 in linea con l'art. 95 della Costituzione, abbia sancito che *“il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica”*.<sup>34</sup>

Durante il dibattito è emersa con chiarezza la necessità di giungere ad una piena responsabilizzazione dell'Autorità politica per quanto riguarda l'operato degli organi di *intelligence*, riservando all'ordine giudiziario esclusivamente il momento accertativo delle responsabilità. Il progetto di riforma dei Servizi si muove all'interno di questa logica, e, come ha osservato il sen. Luigi Peruzzotti (LP) *“con il disegno di legge Frattini si intende accettuare il passaggio da un concetto di prevalente responsabilità giuridica ad uno di prevalente responsabilità politica per l'operato dei servizi segreti. In particolare l'intelligence appartiene allo Stato esattamente come le Forze armate di cui è storicamente un'emanazione. Anche il bene che l'intelligence concorre a produrre, la sicurezza, è di natura pubblica.”*

*Ma è il governo ad essere responsabile dell'uso che i Servizi fanno dei propri rilevanti poteri, esattamente come si verifica in rapporto alle Forze dell'ordine. I Servizi, dunque, appartengono allo Stato, ma sono gestiti dal Governo. Operano inoltre spesso extra legem, essendo la loro attività legittimata dai fini perseguiti anziché dal rispetto formale delle norme.”*<sup>35</sup>

Questa diffusa consapevolezza è testimoniata anche da un emendamento<sup>36</sup> presentato dal senatore Massimo Brutti (DS), teso ad individuare nel Presidente del Consiglio dei ministri l'Autorità nazionale per la sicurezza. Nell'illustrare l'emendamento egli sostiene come questa norma abbia *“un suo rilievo poiché nel nostro ordinamento non figura in alcuna norma legislativa la determinazione di un soggetto indicato come Autorità nazionale per la sicurezza. Questa formulazione «Autorità nazionale per la sicurezza» in realtà deriva da accordi internazionali e più precisamente da un testo denominato Minimum standard of security del*

<sup>32</sup> Cfr. Ibidem, p. 9.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Corte Costituzionale, sentenza 24 maggio 1997, n. 86, Gazzetta Ufficiale del 1° giugno 1997.

<sup>35</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 27.

<sup>36</sup> Resoconti parl., Senato della Repubblica, allegato A - 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 55, emendamento 1.1

*Consiglio Atlantico del 1955. Allora i Paesi membri della NATO si impegnavano ad individuare, ciascuno nell'ambito del proprio ordinamento, la figura di un funzionario cui veniva assegnata la funzione, appunto, di Autorità nazionale per la sicurezza. Si creava così un circuito internazionale.*

*Per quel riguarda l'Italia, la figura alla quale veniva assegnata questa funzione era quella del direttore del Servizio segreto militare. Per la verità con una innovazione del 1991, che si deve all'allora presidente del Consiglio Andreotti, la funzione di Autorità nazionale per la sicurezza fu sottratta al direttore del Servizio Segreto militare e assegnata ad una figura civile, precisamente all'allora segretario generale del CESIS, che era un civile, l'ambasciatore Fulci. Non c'è dunque alcuna norma legislativa che individua il soggetto politico responsabile di tali funzioni e dal quale dipende il funzionario cui si assegnano i poteri relativi alla materia del segreto. Quindi, questa norma ha sua importanza perché stabilisce che Autorità nazionale per la sicurezza, da cui dipende poi il funzionario direttamente competente in materia di segreto e di direzione dell'ufficio centrale della sicurezza, è il Presidente del Consiglio. Pertanto, mi permetto di sottolineare l'utilità dell'inserimento di una norma che identifica il Presidente del Consiglio come Autorità nazionale per la sicurezza.”<sup>57</sup>*

Le argomentazioni del sen. Massimo Brutti introducono al successivo argomento, quello del segreto di Stato.

## 5. Il segreto di Stato

Il disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica interviene sulla disciplina del segreto di Stato e sulle modalità di tenuta dei documenti classificati, prevedendo un limite generale di tempo (15 anni come avviene negli USA) alla data di opposizione, decorso il quale il segreto di Stato non può più essere legittimamente opposto. È fatto salvo, in ogni caso, il potere del Presidente del Consiglio dei ministri, da esercitare motivatamente, di prolungare il suddetto periodo.<sup>58</sup>

L'attuale normativa, non prevedendo termini per la durata, rende il segreto di Stato, una volta apposto, sostanzialmente illimitato nel tempo, anche se i mutamenti del contesto politico, sociale ed istituzionale non legittimerebbero più la protezione del documento o dell'informazione disposta a suo tempo.

Alcuni emendamenti dell'opposizione, presentati in particolare dal senatore Walter Vitali (DS-U), prevedevano l'esclusione del segreto di Stato su fatti,

<sup>57</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 4.

<sup>58</sup> Cfr. Atto Camera n. 3951, art. 8 (art. 12; 12-bis; 12-ter; 12-quater legge n. 801/77), pp. 14-18.

notizie e documenti relativi a reati commessi ai fini dell'eversione ma anche per i delitti di strage<sup>59</sup>. Il Governo ha espresso parere contrario ritenendo risolta la questione in quanto nel provvedimento, in linea con quanto stabilisce l'articolo 204 del codice di procedura penale, è espressamente sottolineato come non possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale<sup>60</sup>. Secondo il senatore Vitali questa formula ha il difetto di essere molto generica e limitata e soprattutto di ricalcare esattamente quanto previsto dalla legge n. 801 del 1977, una legislazione che ha permesso usi distorti e tragici dell'apposizione del segreto di Stato favorendo depistaggi che hanno distolto l'attenzione dei magistrati dagli autori delle stragi. Inoltre una simile formulazione consegna nelle mani del Presidente del Consiglio dei Ministri il potere discrezionale di decidere ciò che è eversivo dell'ordine costituzionale e ciò che non lo è.<sup>61</sup> Per queste ragioni il senatore Walter Vitali ha votato contro l'approvazione del provvedimento, in dissenso con l'orientamento del suo Gruppo, favorevole a un voto di astensione.

Ad una riconosciuta e condivisa lacunosità del dettato legislativo in questa materia corrisponde nel campo della prassi applicativa, in particolare per quanto riguarda le norme che disciplinano i criteri per l'apposizione delle classifiche, una fitta rete di regole e procedure contenute in un atto normativo di livello secondario che ha tuttora rilievo puramente amministrativo.

Su questo punto si è lungamente soffermato il senatore Massimo Brutti, il quale ritiene che si debbano introdurre nuove norme organiche sul segreto di Stato *"perché finora la materia è stata affidata, per anni e anni, soltanto a circolari riservate. Occorrono norme che definiscano le classifiche di segretezza e la loro gerarchia, vanno fissate nuove regole legislative riguardanti i nulla osta di segretezza e l'ufficio che li rilascia, da collocare nell'ambito del CESIS con tutte le garanzie che l'attività di questo ufficio, quando dispone di accertamenti finalizzati al rilascio o alla revoca dei nulla osta di segretezza, non leda i diritti dei cittadini."*<sup>62</sup> E durante l'intervento svolto in sede di votazione dell'articolo concernente il segreto di Stato egli ha osservato che: *"Credo che l'ordinamento italiano sia uno dei pochi, se non l'unico, ad avere un ventaglio così ampio di classifiche di segretezza. Tale ventaglio, infatti, comprende le classificazioni "riservato", "riservatissimo", "segreto" e "segretissimo": occorrerebbe semplificare questa disciplina. Del resto, in passato questa è stata una materia così complessa che faceva sì che sia nell'amministrazione civile dello Stato, sia, ancora di più, nel-*

<sup>59</sup> Cfr. Resoconti parl. Senato Repubblica, allegato A - 388a seduta (a.m.) del 7 maggio 2003, p. 117, emendamento 6.0.13.

<sup>60</sup> Cfr. Atto Camera n. 3951, art. 8 (art. 12, comma 4, legge n. 801/77), p. 15.

<sup>61</sup> Cfr. Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 12.

<sup>62</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 35.

*l'amministrazione militare fossero numerose le persone, i funzionari, i dipendenti che si trovano a gestire, per l'esercizio della propria funzione, documenti o cose recanti una classifica di segretezza. Voi sapete che cosa significa questo: per un numero molto alto di funzionari, anche dell'amministrazione civile, si svolgeva un'attività di raccolta di informazioni riservate ai fini del rilascio del nullaosta di segretezza. Se si moltiplica l'area della documentazione sottoposta a classica di segretezza, si moltiplica anche l'attività di raccolta di informazioni riservate sui funzionari e sulle persone che devono trattare quei documenti e questo non va bene.”<sup>63</sup>*

A questi rilievi ha risposto il senatore Cosimo Ventucci, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo il quale elevare la definizione e la tipologia delle classifiche di segretezza a norma primaria rinviando ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la sola determinazione dei soggetti cui è conferito il potere di classifica nonché i criteri per l'individuazione delle materie oggetto di classifica, rischierebbe di cristallizzare la tipologia delle classifiche o la procedura di apposizione di tali classifiche.

Secondo l'esponente del Governo, la soluzione migliore, dal punto di vista dell'opportunità normativa, sembrerebbe quella di rinviare ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il COPACO, la determinazione dell'intera materia.<sup>64</sup>

Il provvedimento in questione, pur non presentandosi come una nuova legge organica relativamente al segreto di Stato, anche se già l'articolo 18 della legge n. 801 del 1977 auspicava l'emanazione di una normazione complessiva in questa materia, limitando nel tempo il vincolo derivante dal segreto di Stato consente di fare un passo in avanti verso quella “trasparenza” dei Servizi d'intelligence italiani da più parti invocata.

Pur nella difficoltà oggettiva di far convivere il binomio trasparenza-segretto si può affermare che si è fatto un piccolo passo verso “quella cultura della trasparenza con l'eccezione della segretezza che dovrebbe sostituirsi alla cultura della segretezza con l'eccezione della trasparenza.”<sup>65</sup>

Un'ultima annotazione. Nel corso dell'esame del provvedimento è stato approvato un emendamento,<sup>66</sup> presentato dal sen. Manfredi (FI), che concede piena autonomia all'UCSI (Ufficio centrale per la sicurezza), una struttura addetta al rilascio dei “Nulla osta di segretezza” incardinata all'interno del CESIS.

<sup>63</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 388a seduta (a.m.) del 7 maggio 2003, p. 45.

<sup>64</sup> Cfr. Ibidem, p. 50.

<sup>65</sup> Carlo Mosca, *La comunicazione istituzionale e la comunicazione dell'intelligence*, in “Per Aspera ad Veritatem”, rivista quadriennale di intelligence e di cultura professionale del SISDE, n. 20 (maggio-agosto 2001), p. 469.

<sup>66</sup> Cfr. Resoconti parl. Senato Rep., allegato A - 387a seduta (p.m.) del 6 maggio 2003, p. 78, emendamento 2.0.2 (testo 2).

## 6. Conclusioni

Si può affermare, in sintesi, che il provvedimento licenziato dal Senato della Repubblica non prevede rivoluzioni strutturali né ordinamentali per i nostri Servizi di informazione e di sicurezza. Il disegno di legge, come ha osservato il senatore Luigi Peruzzotti (LP) *“non si colloca quindi nel solco del dibattito apertosì nella scorsa legislatura dopo la presentazione dei risultati della commissioni Jucci, inserita dall'allora presidente del Consiglio Prodi. Non prefigura la costituzione di alcun superministero per la sicurezza né, tanto meno, l'unificazione dei Servizi esistenti.”*

*Resterà quindi immutato il carattere pluralistico della intelligence community nazionale, fatto che dovrebbe rassicurare chi temeva l'accentramento nella Presidenza del Consiglio della gestione dell'intera politica informativa e di sicurezza nazionale.”*<sup>67</sup>

Una preoccupazione questa che ha radici lontane. Già nel 1977 l'allora Presidente del Consiglio dei ministri, Giulio Andreotti, intendeva unificare i due rami dei Servizi in un'unica struttura ma, ricorda in un'intervista, come *“furono l'ammiraglio Casardi e il suo omologo degli Interni a mandare due memorie in Parlamento sostenendo che ne sarebbe venuto fuori un centro di potere molto pericoloso.”*<sup>68</sup>

Occorre però sottolineare come a differenza delle altre riforme dei Servizi segreti italiani questa non giunge sull'onda di una generale crisi di fiducia nei loro confronti. Il dibattito, come ha evidenziato il Ministro Frattini, solo in parte ha risentito di quelle diffidenze e sospetti *“che i Servizi di informazione e sicurezza non meritano, essendo con certezza istituzioni democratiche di uno Stato sinceramente democratico.”*<sup>69</sup>

Per questa ragione, forse per la prima volta, una riforma dei nostri apparati di sicurezza nasce con il dichiarato obiettivo di migliorarne la capacità operativa e non con l'intento di scongiurarne possibili “deviazioni”.

<sup>67</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 389a seduta (p.m.) del 7 maggio 2003, p. 28.

<sup>68</sup> G. Andreotti, *Ma il vero guaio sono i controlli di Echelon. Li usò anche la Thatcher*, Intervista al Corriere della Sera di Maurizio Caprara, 4 maggio 2002, p. 5.

<sup>69</sup> Resoconti parlamentari del Senato della Repubblica, 386a seduta (a.m.) del 6 maggio 2003, p. 46.

Legge 24 ottobre 1977, n. 801,  
come modificata dopo l'approvazione  
dell'A.S. 1545, attualmente all'esame  
della Camera dei deputati (A.C. 3951)

#### Art. 1

Al Presidente del Consiglio dei Ministri sono attribuiti l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri impedisce le direttive ed emana ogni disposizione necessaria per la organizzazione ed il funzionamento delle attività attinenti ai fini di cui al comma precedente; controlla la applicazione dei criteri relativi alla apposizione del segreto di Stato e alla individuazione degli organi a ciò competenti; esercita la tutela del segreto di Stato.

#### Art. 2

Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza con funzioni di consulenza e proposta, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, sugli indirizzi generali e sugli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa e di sicurezza.

**Nell'ambito delle attribuzioni indicate nel primo comma, il Comitato coadiuva il Presidente del Consiglio dei ministri nell'analisi e nell'individuazione ed elaborazione strategica degli indirizzi generali e degli obiettivi prioritari da perseguire nel quadro della politica informativa per la sicurezza. Il Comitato svolge altresì gli ulteriori compiti previsti dalla presente legge.** Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della difesa e dal Ministro dell'economia e delle finanze.<sup>1</sup>

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiamare a partecipare alle sedute del Comitato interministeriale altri Ministri, i direttori dei Servizi di cui ai successivi articoli 4 e 6, autorità civili e militari ed esperti.

#### Art. 3

È istituito, alla diretta dipendenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS).

È compito del Comitato fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini del concreto espletamento delle funzioni a lui attribuite dall'articolo 1, tutti gli elementi necessari per il coordinamento dell'attività dei Servizi previsti dai successivi articoli 4 e 6; l'analisi degli elementi comunicati dai suddetti Servizi; l'elaborazione delle relative situazioni. È altresì compito del Comitato il coordinamento dei rapporti con i servizi di informazione e di sicurezza degli altri Stati.

**Il Comitato svolge, in particolare, i seguenti compiti:**

- a) la verifica ed il controllo dell'attuazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri;*
- b) l'elaborazione e l'aggiornamento dei quadri generali di situazione e di previsione, da comunicare al Presidente del Consiglio dei ministri, relativi all'informazione ed ai profili di rischio, sulla base dei contributi forniti preventivamente dai Servizi di cui agli articoli 4 e 6;*
- c) l'azione di coordinamento nell'ambito della cooperazione internazionale, anche sulla base delle direttive definite dal Comitato di cui all'articolo 2;*
- d) la definizione dei criteri per l'archiviazione dei documenti di pertinenza dei Servizi di cui agli articoli 4 e 6, nonché la vigilanza ed il controllo sugli archivi dei predetti organismi, nel rispetto delle competenze e fatte comunque salve le responsabilità di gestione dei rispettivi direttori;*
- e) le attività di promozione e diffusione della cultura della sicurezza, i rapporti con la stampa e la comunicazione istituzionale.*

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, da un Sottosegretario di Stato.

La segreteria generale del Comitato, istituita alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, è affidata ad un dirigente di prima fascia o equiparato dell'amministrazione dello Stato, la cui nomina e revoca spettano al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto dai Ministri per gli affari esteri, per l'interno, per la grazia e giustizia, per la difesa, per l'industria e per le finanze.

<sup>2</sup> La segreteria generale del Comitato è affidata ad un funzionario dell'amministrazione dello Stato avente la qualifica di dirigente generale, la cui nomina e revoca spettano al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2.

**L'organizzazione interna e l'articolazione delle funzioni della segreteria generale del Comitato di supporto alla attività del Presidente del Consiglio dei ministri, anche nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, e del Comitato medesimo, sono disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri determina la composizione del Comitato, di cui dovranno essere chiamati a far parte i direttori dei Servizi di cui ai successivi articoli 4 e 6, e istituisce gli uffici strettamente necessari per lo svolgimento della sua attività.

#### Art 3-bis

**Le attività concernenti il segreto di Stato e la tutela dei documenti, atti o cose classificati, sono svolte da apposita struttura, dotata di autonomia funzionale, organica, logistica e finanziaria, denominata Ufficio Centrale per la Sicurezza (UCSi), collocata presso la segreteria generale del Comitato esecutivo per i Servizi di informazione e di sicurezza. Il direttore di tale struttura risponde per l'esercizio delle sue funzioni direttamente al Presidente del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo può delegare al direttore dell'UCSi, in tutto o in parte, l'esercizio dei compiti e delle funzioni di Autorità nazionale per la sicurezza. Dalle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato**

#### Art. 4

È istituito il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI). Esso assolve a tutti i compiti informativi e di sicurezza per la difesa sul piano militare dell'indipendenza e della integrità dello Stato da ogni pericolo, minaccia o aggressione. Il SISMI svolge inoltre ai fini suddetti compiti di controspionaggio.

Il Ministro per la difesa, dal quale il Servizio dipende, ne stabilisce l'ordinamento e ne cura l'attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 1.

Il direttore del Servizio e gli altri funzionari indicati nelle disposizioni sull'ordinamento sono nominati dal Ministro per la difesa, su parere conforme del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2.

Il SISMI è tenuto a comunicare al Ministro per la difesa e al Comitato di cui all'articolo 3 tutte le infor-

mazioni ricevute o comunque in suo possesso, le analisi e le situazioni elaborate, le operazioni compiute e tutto ciò che attiene alla sua attività.

#### Art. 5

I reparti e gli uffici addetti alla informazione, sicurezza e situazione esistenti presso ciascuna forza armata o corpo armato dello Stato hanno compiti di carattere esclusivamente tecnico-militare e di polizia militare limitatamente all'ambito della singola forza armata o corpo. Essi agiscono in stretto collegamento con il SISMI.

È abrogata la lettera g) dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1477.

#### Art. 6

È istituito il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE). Esso assolve a tutti i compiti informativi e di sicurezza per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attenti e contro ogni forma di eversione.

Il Ministro per l'interno, dal quale il Servizio dipende, ne stabilisce l'ordinamento e ne cura l'attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 1.

Il direttore del Servizio e gli altri funzionari indicati nelle disposizioni sull'ordinamento sono nominati dal Ministro per l'interno, su parere conforme del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2.

Il SISDE è tenuto a comunicare al Ministro per l'interno e al Comitato di cui all'articolo 3 tutte le informazioni ricevute o comunque in suo possesso, le analisi e le situazioni elaborate, le operazioni compiute e tutto ciò che attiene alla sua attività.

#### Art. 7

Il personale di ciascuno dei Servizi istituiti dagli articoli 4 e 6 del Comitato di cui all'articolo 3 è costituito da dipendenti civili e militari dello Stato che vengono trasferiti, con il loro consenso, alle esclusive dipendenze dei Servizi stessi, nonché da personale assunto direttamente. In nessun caso i Servizi possono avere alle loro dipendenze, in modo organico o saltuario, membri del Parlamento, consiglieri regionali, provinciali, comunali, magistrati, ministri di culto e giornalisti professionisti.

La consistenza dell'organico del Comitato di cui all'articolo 3 e di ciascun Servizio, i casi e le modalità relativi al rientro dei dipendenti pubblici nelle amministrazioni di originaria appartenenza, il trattamento giuridico-economico e i casi e le modalità di trasferimento ad altra amministrazione dello Stato del personale assunto direttamente, sono stabiliti, anche in deroga ad ogni disposizione vigente, rispettivamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro per la difesa e dal Ministro per l'interno su parere conforme del Comitato interministeriale di cui all'articolo 2 e di concerto con il Ministro per il tesoro. Il trattamento giuridico ed economico del personale del Comitato di cui all'articolo 3 e dei Servizi di cui agli articoli 4 e 6, non può comunque essere inferiore a quello delle qualifiche corrispondenti del pubblico impiego.

**Con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, su parere conforme del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, sono determinate le procedure di selezione e di assunzione del personale estraneo alle pubbliche amministrazioni, anche in ragione di particolari professionalità non reperibili nell'ambito di esse, nonché le modalità più idonee alla formazione e all'aggiornamento specialistico di tutto il personale, in funzione degli specifici settori di impiego.**

Il Comitato e i Servizi istituiti dagli articoli 3, 4 e 6 possono utilizzare, per determinazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta rispettivamente dei Ministri per la difesa e per l'interno e di concerto con gli altri Ministri interessati, mezzi e infrastrutture di qualsiasi amministrazione dello Stato.

Il SISMI e il SISDE debbono prestarsi reciproca collaborazione e assistenza.

#### Art. 8

Non possono appartenere in modo organico o salutario al Comitato di cui all'articolo 3 e ai Servizi di cui agli articoli 4 e 6, né possono essere incaricate di svolgere attività a favore dei Servizi persone che, per comportamenti od azioni eversive nei confronti delle istituzioni democratiche, non diano sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana ed antifascista.

#### Art. 9

Gli appartenenti al Comitato di cui all'articolo 3 e ai Servizi di cui agli articoli 4 e 6 non rivestono la qualità di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria: tale

qualità è sospesa durante il periodo di appartenenza al Comitato e ai Servizi per coloro che la rivestono in base agli ordinamenti dell'amministrazione di provenienza.

In deroga alle ordinarie disposizioni, gli appartenenti ai Servizi hanno l'obbligo di fare rapporto, tramite i loro superiori, esclusivamente ai direttori dei Servizi, che ne riferiscono rispettivamente al Ministro per la difesa e al Ministro per l'interno e, contemporaneamente, al Presidente del Consiglio dei Ministri tramite il Comitato di cui all'articolo 3.

I direttori dei Servizi istituiti dagli articoli 4 e 6 hanno l'obbligo, altresì, di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativi a fatti configurabili come reati.

L'adempimento dell'obbligo di cui al precedente comma può essere ritardato, su disposizione del Ministro competente con l'esplicito consenso del Presidente del Consiglio, quando ciò sia strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dei Servizi.

Tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria debbono fornire ogni possibile cooperazione agli agenti dei Servizi.

**Il Presidente del Consiglio dei ministri, su richiesta dei Servizi di cui agli articoli 4 e 6, può disporre che le pubbliche amministrazioni e gli enti erogatori di servizi pubblici forniscano, anche in deroga al segreto d'ufficio, le informazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni istituzionali dei predetti Servizi. Entro sei mesi dalla conclusione delle relative operazioni, il Presidente del Consiglio dei ministri dà notizia al Comitato parlamentare di cui all'articolo 11 delle disposizioni emanate per l'acquisizione di informazioni in deroga al segreto d'ufficio, indicandone sommariamente le finalità.**

#### Art. 10

Nessuna attività comunque idonea per l'informazione e la sicurezza può essere svolta al di fuori degli strumenti, delle modalità, delle competenze e dei fini previsti dalla presente legge.

Sono abrogate tutte le disposizioni interne e regolamentari in contrasto o comunque non compatibili con la legge stessa; le nuove disposizioni dovranno essere immediatamente emanate dagli organi competenti.

Nella prima applicazione della presente legge, e fino alla formazione dei ruoli dei Servizi previsti dagli articoli 4 e 6, i Servizi stessi si avvalgono, con l'osservanza di quanto disposto dall'art. 8, di personale dei servizi fin qui esistenti presso i Ministeri della

difesa e dell'interno (SID e SDS).

Tali servizi cessano comunque di operare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e tutti i mezzi, la documentazione e le strutture tecniche confluiranno, su determinazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri per l'interno e per la difesa, nei Servizi istituiti dagli articoli 4 e 6, secondo le competenze e le funzioni loro attribuite.

### Art. 10-bis

Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, una speciale causa di giustificazione si applica al personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza che pone in essere condotte costituenti reato, legittimamente autorizzate di volta in volta, in quanto indispensabili per il raggiungimento delle finalità istituzionali dei Servizi, nel rispetto rigoroso dei limiti di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo e delle procedure fissate dagli articoli 10-ter, 10-quater, 10-sexies e 10-septies.

2. La speciale causa di giustificazione di cui al comma 1 non si applica se la condotta costitutente reato configura delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la libertà personale, la salute o l'incolumità pubbliche.

3. La speciale causa di giustificazione non si applica ai reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale. La speciale causa di giustificazione non si applica altresì ai reati di attentato contro organi costituzionali e contro le Assemblee regionali, di cui all'articolo 289 del codice penale, agli attentati contro i diritti politici del cittadino, di cui all'articolo 294 del codice penale, ai delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo che si tratti di condotte di favoreggiamento personale o reale indispensabili per il raggiungimento delle finalità istituzionali dei Servizi e poste in essere nel rispetto delle procedure fissate dagli articoli 10-ter, 10-quater, 10-sexies e 10-septies, sempre che tali condotte di favoreggiamento non si realizzino attraverso false dichiarazioni all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria che cagionino uno svilimento determinante degli accertamenti da queste disposti.

4. La speciale causa di giustificazione, di cui al presente articolo, opera inoltre a favore delle persone non addette agli organismi informativi allor quando siano ufficialmente richieste di svolgere attività autorizzate previste dalla presente legge.

### Art. 10-ter

1. La speciale causa di giustificazione prevista dall'articolo 10-bis si applica solo quando il personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, nell'esercizio o a causa dei suoi compiti istituzionali, compie attività costituenti reato, predisponendo o eseguendo operazioni autorizzate ai sensi dell'articolo 10-quater, a seguito di una valutazione di proporzionalità condotta alla stregua dei criteri indicati nel comma 2 del presente articolo e comunque adeguatamente documentate secondo le norme organizzative degli stessi Servizi.

2. Ai fini della valutazione di proporzionalità indicata nel comma 1, il ricorso ad una condotta costitutente reato per la quale è esclusa la punibilità a norma dell'articolo 10-bis è consentito solo quando, a seguito di una completa comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, concorrono i seguenti requisiti:

- la condotta è indispensabile per ottenere il risultato che l'attività si prefigge;
- il risultato non è diversamente perseguitibile;
- la condotta da tenere è adeguata al raggiungimento del fine.

### Art. 10-quater

1. Il direttore del Servizio interessato trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite della segreteria generale del CESIS, la richiesta di autorizzare le operazioni e le condotte necessarie alla predisposizione ed esecuzione delle operazioni medesime.

2. In presenza dei presupposti di cui all'articolo 10-ter, il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro competente, provvede in merito alla richiesta di cui al comma 1.

3. Nei casi di assoluta necessità e urgenza, che non consentono di formulare tempestivamente la richiesta di cui al comma 1, il direttore del Servizio interessato autorizza le attività di cui all'articolo 10-ter e ne informa immediatamente, per iscritto e comunque non oltre le ventiquattr'ore, tramite la segreteria generale del CESIS, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro competente. Il Presidente del Consiglio dei ministri, verificata la sussistenza dei presupposti e sentito il Ministro competente, ratifica il provvedimento.

4. Nei casi in cui la condotta costitutente reato è stata posta in essere in assenza ovvero oltre i limiti delle autorizzazioni previste dai commi 2 e 3, il

Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro competente, anche su segnalazione del direttore del Servizio interessato, adottano le necessarie misure ed informano l'autorità giudiziaria.

5. La documentazione relativa alle condotte di cui all'articolo 10-bis è conservata in apposito schedario segreto unitamente alla documentazione relativa alle spese correlate secondo le norme organizzative dei Servizi per le informazioni e la sicurezza.

#### Art. 10-quinquies

1. Il personale addetto ai Servizi per le informazioni e la sicurezza che utilizzi i mezzi, le strutture, le informazioni di cui dispone, o al cui accesso è agevolato in ragione del suo ufficio e dei suoi compiti, o che eserciti i poteri che gli sono stati conferiti al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o mettere in pericolo, attraverso la commissione di atti illeciti o di reati, gli stessi interessi alla cui tutela sono deputati i Servizi, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni. La stessa pena si applica alla persona che, pur non addetta ai Servizi per le informazioni e la sicurezza, è stata da questi legittimamente incaricata di svolgere attività per loro conto. La pena è aumentata di un terzo quando il numero delle persone che concorrono nel reato è superiore a cinque.

#### Art. 10-sexies

1. Quando comunque risulta che per taluno dei fatti indicati nell'articolo 10-bis ed autorizzati ai sensi degli articoli 10-ter e 10-quater sono iniziati indagini preliminari, il direttore del Servizio interessato oppone all'autorità giudiziaria che procede la esistenza dell'autorizzazione.

2. Nel caso indicato nel comma 1, il procuratore della Repubblica sospende immediatamente le indagini e richiede al Presidente del Consiglio dei ministri di dare conferma della sussistenza dell'autorizzazione. Gli atti delle indagini sul fatto e quelli relativi alla opposizione sono separati e iscritti in apposito registro riservato e custoditi secondo modalità idonee a tutelarne la segretezza.

3. Quando l'esistenza della speciale causa di giustificazione di cui all'articolo 10-bis è opposta nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri è interpellato dal giudice che procede, il quale sospende immediatamente il giudizio.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, se conferma l'esistenza dell'autorizzazione, ne dà comunicazione entro sessanta giorni all'autorità che procede. Della conferma è data comunicazione al Comitato parlamentare di controllo nella relazione al Parlamento. Se la conferma non interviene nel termine indicato, essa si intende negata e l'autorità giudiziaria procede secondo le regole ordinarie.

5. Quando il Presidente del Consiglio dei ministri conferma l'esistenza dell'autorizzazione, il procuratore della Repubblica, se ritiene che ricorra la speciale causa di giustificazione di cui all'articolo 10-bis, interrompe le indagini e il giudice, a seconda dei casi, pronuncia sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione. L'autorità giudiziaria dispone, inoltre, la messa in custodia degli atti secondo modalità idonee a tutelarne la segretezza. Nei casi di cui all'articolo 10-bis, commi 2 e 3, ovvero nel caso in cui la condotta non risulti conforme a quella autorizzata, l'autorità giudiziaria dispone la prosecuzione del procedimento e informa immediatamente il Presidente del Consiglio dei ministri. È fatto salvo in ogni caso il diritto all'integrale indennizzo dei terzi danneggiati.

6. Salvi i casi di cui all'articolo 10-bis, commi 2 e 3, l'autorità giudiziaria procedente solleva conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato ai sensi dell'articolo 202, comma 3-bis, del codice di procedura penale, quando ritiene, in base alle risultanze delle indagini preliminari, che l'autorizzazione della condotta è stata rilasciata dal Presidente del Consiglio dei ministri fuori dei casi consentiti dallo stesso articolo 10-bis, comma 1, e in assenza dei presupposti di cui all'articolo 10-ter.

7. Se è stato sollevato conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale ha pieno accesso agli atti e alle prove del procedimento e al provvedimento di autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, con le garanzie di segretezza stabilite dalla Corte costituzionale stessa.

8. Quando l'esistenza dell'autorizzazione è opposta dal personale dei Servizi per le informazioni e la sicurezza o dalla persona legalmente richiesta da questi, al momento del fermo, dell'arresto in flagranza o dell'esecuzione di una misura cautelare, l'esecuzione del provvedimento è immediatamente sospesa e l'interessato è accompagnato dalla polizia giudiziaria nei propri uffici per esservi trattenuto per il tempo strettamente necessario per i primi accertamenti e, comunque, non oltre le ventiquattr'ore. L'autorità giudiziaria procede-

te, immediatamente informata, dispone la verifica di cui ai commi 2 e 3.

#### Art. 10-septies.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Ministro competente, può autorizzare i direttori del SISMI e del SISDE perché, ai fini del miglior espletamento dei compiti affidati o a copertura di essi, gli appartenenti ai Servizi per le informazioni e la sicurezza usino documenti di identificazione contenenti indicazioni sulle qualità personali diverse da quelle reali. Con le medesime procedure e al fine di agevolare lo svolgimento di specifiche operazioni, ivi comprese quelle condotte a norma dell'articolo 10-bis, può essere autorizzata anche l'utilizzazione temporanea di documenti e certificati di copertura. Presso i Servizi che procedono all'operazione è tenuto un registro riservato attestante i tempi e le procedure seguite per il rilascio del documento o del certificato di copertura. Al termine dell'operazione, il documento o il certificato è conservato presso il competente Servizio. L'uso del documento o del certificato di copertura fuori dai casi autorizzati è punito a norma delle vigenti disposizioni penali.

#### Art. 10-octies.

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Ministro competente e sentito il CESIS, può autorizzare i direttori del SISMI e del SISDE, per il miglior espletamento dei compiti affidati o a copertura di essi, a disporre l'esercizio di attività economiche nell'ambito del territorio nazionale o all'estero, sia nella forma di imprese individuali che di società di qualunque natura.

2. Una specifica informativa sulle linee essenziali delle attività di cui al comma 1 è trasmessa dal Presidente del Consiglio dei ministri al Comitato parlamentare di cui all'articolo 11.

#### Art. 10-nones.

1. Quando nel corso di un procedimento penale devono essere assunte le dichiarazioni di una persona appartenente ai Servizi per le informazioni e la sicurezza, l'autorità giudiziaria, oltre a dare applicazione a quanto previsto dagli articoli 472 e 473 del codice di procedura penale, adotta comunque adeguate cautele a tutela della persona che deve essere esaminata o deve partecipare ad un atto di indagine. Quando sono disponibili strumen-

ti tecnici idonei a consentire il collegamento audiovisivo, l'autorità giudiziaria, salvo che la presenza della persona sia necessaria, può procedere a distanza, assicurando che siano osservate, in quanto compatibili, le forme e le modalità stabilite dalle norme di attuazione del codice di procedura penale.

#### Art. 10-decies.

1. Presso la segreteria generale del CESIS è istituito un Comitato di garanzia, che coadiuva il Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio del potere di autorizzazione di cui all'articolo 10-quater.

2. Il Comitato di cui al comma 1 è composto da tre membri di indiscussa competenza, imparzialità e prestigio, scelti tra magistrati a riposo che abbiano esercitato effettivamente almeno le funzioni di Presidente di sezione della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato o della Corte dei conti e che non esercitino altre attività professionali. I membri del Comitato sono scelti dal Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole espresso dalle competenti Commissioni parlamentari con la maggioranza dei tre quinti.

3. I membri del Comitato di garanzia durano in carica cinque anni, senza possibilità di rinnovo del mandato. Essi svolgono la loro attività a titolo gratuito.

4. Per adempiere all'attività di cui al comma 1, il Comitato valuta l'esistenza dei presupposti di cui all'articolo 10-ter, svolge l'attività tecnico-istruttoria necessaria al Presidente del Consiglio dei ministri per autorizzare le condotte e le operazioni di cui all'articolo 10-quater, comma 1, e per provvedere in merito alla richiesta del direttore del Servizio ai sensi dell'articolo 10-quater, comma 2.

5. Il Comitato di garanzia non risponde in alcun modo del proprio operato al Comitato parlamentare di cui all'articolo 11, né alle Assemblee parlamentari.

6. I membri del Comitato di garanzia sono tenuti, anche dopo la cessazione della attività di cui ai commi 1 e 4, al rispetto del segreto su tutte le informazioni di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni.

7. L'organizzazione interna ed il funzionamento del Comitato di garanzia sono disciplinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2. Il medesimo decreto fissa, altresì, le specifici-

che funzioni dell'UCSI, che cura lo svolgimento delle attività concernenti il segreto di Stato, di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri quale Autorità nazionale per la sicurezza, nonché la tutela di documenti, atti o cose classificati, ivi incluse le comunicazioni ed i sistemi di elaborazione informatica dei dati.

8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2, sono regolamentate le classifiche di segretezza amministrativa, la loro apposizione ed i relativi tempi di durata, nonché i conseguenti procedimenti di conservazione e di declassifica dei documenti.

#### Art. 11<sup>1</sup>

1. Il Governo riferisce semestralmente al Parlamento, con una relazione scritta, sulla politica informativa e di sicurezza e sui risultati ottenuti nel periodo considerato.

2. Un Comitato parlamentare costituito da quattro deputati e quattro senatori, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento nel rispetto del criterio di proporzionalità, esercita il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge.

3. Al fine di cui al comma 2, il Comitato parlamentare può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri, tramite la Segreteria generale del CESIS, e al Comitato interministeriale di cui all'articolo 2 informazioni sulle strutture dei Servizi e sulle attività svolte, comprese quelle di cui agli articoli 10-bis, 10-ter e 10-octies, accertando l'esistenza delle prescritte autorizzazioni. Può altresì formulare proposte e rilievi.

4. Il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2 fornisce le informazioni richieste.

5. Il contenuto delle informazioni di cui al comma 3 non può in nessun caso riguardare le fonti informative, l'apporto dei Servizi stranieri, l'identità degli operatori, la dislocazione territoriale delle articolazioni operative e dei poli logistici, le operazioni in corso o quelle concluse, la cui rivelazione sia ritenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri pericolosa per la sicurezza della Repubblica, e, comunque, ogni altro elemento idoneo a rivelare tali informazioni.

6. Il Presidente del Consiglio dei ministri può opporre al Comitato parlamentare, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, l'esigenza di tutela del segreto in ordine alle informazioni che, a suo giudizio, eccedono i limiti di cui al comma 5.

7. Nella ipotesi di cui al comma 6, il Comitato parlamentare, ove ritenga, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, che l'opposizione del segreto non sia fondata, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche.

8. Il Comitato parlamentare adotta la medesima procedura di cui al comma 7 allorché alla richiesta di informazioni non segua risposta, ovvero non sia stata opposta l'esigenza di tutela del segreto, entro il termine di sei mesi.

9. I componenti del Comitato parlamentare sono vincolati al segreto relativamente alle informazioni acquisite e alle proposte e ai rilievi formulati ai sensi del comma 3, anche dopo la cessazione del mandato parlamentare.

10. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, promuovono l'adozione di misure idonee ad assicurare la tenuta della riservatezza delle informazioni classificate trasmesse al Comitato parlamentare.

<sup>1</sup> Il Governo riferisce semestralmente al Parlamento, con una relazione scritta, sulla politica informativa e della sicurezza, e sui risultati ottenuti.

Un Comitato parlamentare costituito da quattro deputati e quattro senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità, esercita il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge.

A tale fine il Comitato parlamentare può chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Comitato interministeriale di cui all'articolo 2 informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi e formulare proposte e rilievi. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può opporre al Comitato parlamentare, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, l'esigenza di tutela del segreto in ordine alle informazioni che a suo giudizio eccedono i limiti di cui al comma precedente.

In questo caso il Comitato parlamentare ove ritenga, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, che l'opposizione del segreto non si sia fondata, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche.

I componenti del Comitato parlamentare sono vincolati al segreto relativamente alle informazioni acquisite e alle proposte e ai rilievi formulati ai sensi del terzo comma. Gli atti del Comitato sono coperti dal segreto.

Art. 12<sup>a</sup>

1. La tutela del segreto di Stato e la tutela di documenti, atti o cose classificati ai fini della segretezza è assicurata nel rispetto delle forme e delle modalità previste dagli articoli 12-bis e 12-ter.

2. Il segreto di Stato tutela l'integrità della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, la difesa delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, il libero esercizio delle funzioni dello Stato, l'indipendenza della Repubblica rispetto ad altri Stati e alle relazioni con essi, la preparazione e la difesa militare, gli interessi pubblici di rilievo strategico per l'economia del Paese.

3. La classifica di segretezza ai fini della sicurezza della Repubblica è attribuita allo scopo di circoscrivere la conoscenza o la divulgazione di documenti, atti o cose alle sole persone che, in relazione alle funzioni, all'attività o all'incarico, hanno necessità assoluta di accedervi.

4. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

## Art. 12-bis.

1. Sono coperti da segreto di Stato, indipendentemente dalla classifica di segretezza eventualmente attribuita dai soggetti a ciò legittimamente preposti, le notizie, i documenti, gli atti, le attività o le altre cose la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti e dei livelli autorizzati, metta in pericolo o arrechi un danno immediato e diretto ai beni di cui all'articolo 12, comma

2. Le notizie, i documenti, gli atti, le attività e le cose oggetto di segreto di Stato sono poste a conoscenza esclusivamente dei soggetti e delle autorità chiamate a svolgere direttamente rispetto ad essi funzioni essenziali, nei limiti e nelle parti indispensabili per l'assolvimento dei rispettivi compiti ed il raggiungimento dei fini rispettivamente fissati.

3. Il vincolo derivante dal segreto di Stato deve, ove possibile, essere annotato, secondo le disposizioni del Presidente del Consiglio dei ministri nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto, ai

sensi del comma 1, anche se acquisiti dall'estero.

4. Il vincolo derivante dal segreto di Stato cessa decorsi quindici anni dalla sua apposizione nei casi previsti al comma 3, o dalla sua opposizione negli altri casi, salvo che esso sia stato apposto od opposto relativamente ad atti, documenti o cose contenenti informazioni che attengono ai sistemi di sicurezza militare, o relative alle fonti e all'identità degli operatori dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, ovvero informazioni la cui divulgazione può porre in pericolo l'incolumità o la vita di appartenenti ai predetti Servizi o di persone che hanno legalmente operato per essi o che sono pervenute con vincolo di segretezza da altri Stati, informazioni che riguardano la dislocazione delle strutture operative nonché delle infrastrutture e dei poli logistici, le operazioni in corso, la struttura organizzativa e le modalità operative del SISMI e del SISDE, e, comunque, ad ogni altro elemento indispensabile a mantenere la segretezza di tali informazioni.

5. Gli atti e i documenti classificati, inclusi quelli dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, dopo quaranta anni sono versati, previa declassifica, all'archivio di Stato.

6. Con provvedimento motivato, il Presidente del Consiglio dei ministri, nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, può derogare alla disposizione di cui al comma 5, per un periodo comunque non superiore a dieci anni e limitatamente ai casi di cui al comma 4.

## Art. 12-ter.

1. L'opposizione del segreto di Stato, ai sensi degli articoli 202 e 256 del codice di procedura penale, è valutata dal Presidente del Consiglio dei ministri, tenuto conto della natura delle informazioni da proteggere, anche con particolare riferimento alla loro eventuale provenienza da organismi di informazione e sicurezza esteri o da strutture di sicurezza di organizzazioni internazionali, ovvero della loro attinenza ad accordi internazionali e del tempo trascorso dai fatti ai quali la richiesta di conoscere si riferisce.

<sup>a</sup> Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato.

In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Art. 12-*quater*

1. Quando deve disporre l'acquisizione di documenti, atti o altra cosa nella disponibilità dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, l'autorità giudiziaria indica specificamente nell'ordine di esibizione il documento, l'atto o la cosa oggetto della richiesta.

2. L'attività di acquisizione non può in nessun caso essere eseguita direttamente presso le dipendenze o le strutture periferiche dei Servizi per le informazioni e la sicurezza, ma esclusivamente presso le rispettive sedi centrali.

3. L'autorità giudiziaria, salvo i casi di assoluta impossibilità, procede personalmente e sul posto all'esame della documentazione e acquisisce agli atti quella strettamente indispensabile. Nell'espletamento di tale attività può avvalersi della collaborazione di ufficiali di polizia giudiziaria.

4. L'autorità giudiziaria, quando ritiene che i documenti, le cose o gli atti esibiti siano diversi da quelli richiesti od incompleti, procede a perquisizione e, eventualmente, a sequestro, ai sensi degli articoli da 247 a 262 del codice di procedura penale, informandone tempestivamente il Presidente del Consiglio dei ministri.

5. Quando deve essere acquisito, in originale o in copia, un documento, atto o cosa originato da un organismo di informazione e sicurezza estero, ovvero dalle strutture di sicurezza di una organizzazione internazionale, trasmesso con vincolo di non divulgazione, la consegna è sospesa e il documento, atto o cosa è inviato al Presidente del Consiglio dei ministri perché vengano assunte le necessarie iniziative presso l'ente originatore per le

relative determinazioni.

6. Quando devono essere acquisiti documenti, atti o altre cose, in originale o in copia, per i quali il responsabile dell'ufficio detentore eccepisce il segreto di Stato, la consegna immediata è sospesa e i documenti, atti o cose sono sigillati in appositi contenitori e trasmessi prontamente al Presidente del Consiglio dei ministri.

7. Nelle ipotesi previste nel comma 6, entro sessanta giorni il Presidente del Consiglio dei ministri autorizza l'acquisizione del documento, dell'atto o della cosa o conferma il segreto di Stato. In tale caso trovano applicazione le disposizioni in materia di segreto di Stato. L'autorità giudiziaria acquisisce il documento, l'atto o la cosa, quando il Presidente del Consiglio dei ministri non si pronuncia nel termine indicato.

8. Il Presidente del Consiglio dei ministri può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti di procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto, ritenute indispensabili per lo svolgimento delle attività connesse alle sue funzioni. L'autorità giudiziaria può altresì trasmettere le copie e le informazioni anche di propria iniziativa. Ai medesimi fini, l'autorità giudiziaria può autorizzare il Presidente del Consiglio dei ministri all'accesso diretto al registro delle notizie di reato, anche se tenuto in forma automatizzata. Si applicano le disposizioni dell'articolo 118, commi 2 e 3, del codice di procedura penale.

Art. 13, 14 e 15<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Articoli abrogati dopo l'approvazione della Camera

## Art. 13

Le parole «segreto politico o militare» contenute nel primo e nel secondo comma dell'articolo 342 del codice di procedura penale sono sostituite dalle parole «segreto di Stato».

Le parole «provvede a norma del secondo capoverso dell'articolo 352» contenute nel secondo comma dell'articolo 342 del codice di procedura penale sono sostituite dalle parole «provvede a norma dell'articolo 352».

## Art. 14

La rubrica dell'articolo 351 del codice di procedura penale è così modificata: «Diritto d'astenersi dal testimoniare e divieto di esame determinati dal segreto professionale o di ufficio».

Il primo comma dell'articolo 352 del codice di procedura penale è inserito, quale secondo comma, nell'articolo 351 dello stesso codice.

## Art. 16

Di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato ai sensi **degli articoli 202 e 256<sup>6</sup>** del codice di procedura penale il Presidente del Consiglio dei Ministri è tenuto a dare comunicazione, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, al Comitato parlamentare di cui all'articolo 11 della presente legge. Il Comitato parlamentare, qualora ritenga a maggioranza assoluta dei suoi componenti infondata la opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche.

## Art. 17

Il Presidente del Consiglio dei Ministri dà comunicazione alle Camere con la relativa motivazione di ogni caso di opposizione del segreto di Stato **in conformità agli articoli 11 e 16<sup>7</sup>** della presente legge.

## Art. 18

Sino alla data di emanazione di una nuova legge organica relativa alla materia del segreto, le fattispecie previste e punite dal libro II, titolo I, capi primo e quinto del codice penale, concernenti il segreto politico interno internazionale, debbono essere riferite alla definizione di segreto di cui agli articoli 1 e 12 della presente legge.

## Art. 19

Le spese relative al Comitato di cui all'articolo 3 e quelle dei Servizi istituiti dagli articoli 4 e 6 sono iscritte in apposita rubrica - denominata «Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza» - da istituirsi nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, determina, con propri decreti, le somme da assegnare al CESIS per spese di organizzazione e di funzionamento e al SISMI e al SISDE per spese di organizzazione e di funzionamento, nonché per spese riservate da iscrivere, rispettivamente, nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri della difesa e dell'interno. Il Ministro per il tesoro, sulla base dei provvedimenti anzidetti, provvede, con propri decreti, ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio. Le spese riservate sono iscritte in appositi capitoli e non sono soggette a rendicontazione.

In sede di prima applicazione confluiscono nell'anzidetta rubrica gli stanziamenti già iscritti, per analoghe esigenze, negli stati di previsione della spesa dei Ministeri dell'interno e della difesa. Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare le conseguenti variazioni di bilancio che, ove necessario, potranno interessare anche il conto dei residui passivi.

## Art. 15

L'articolo 352 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«Dovere d'astenersi dal testimoniare e divieto di esame determinati dal segreto di Stato.

I pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre e non debbono essere interrogati su quanto coperto dal segreto di Stato.

Se l'autorità procedente non ritiene fondata la dichiarazione fatta da alcuna delle predette persone in ordine alla segretezza, interella il Presidente del Consiglio dei Ministri che, ove ritenga di confermarla, deve provvedervi entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. In tal caso non si procede per il delitto di cui all'articolo 372 del codice penale e, se la conoscenza di quanto coperto dal segreto di Stato sia essenziale, l'autorità procedente dichiara di non doversi procedere nell'azione penale per l'esistenza di un segreto di Stato».

<sup>6</sup> Nel testo vigente, è scritto: "Dell'articolo 352".

<sup>7</sup> Nel testo vigente, è scritto: "ai sensi degli articoli 11 e 15".

## Una legge in favore delle vittime del terrorismo all'estero.

*Pierluigi Cozzoli*

È di imminente pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, la legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337, recante "Disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero" (G.U. n. 277 del 28 novembre 2003), da ultimo approvata dalla Camera dei Deputati nella seduta del 17 dicembre 2003.

Il provvedimento si inserisce nel più vasto contesto della vigente legislazione sulle vittime del terrorismo, andando ad aggiungere al preesistente corpo normativo, costituito dalle disposizioni della legge fondamentale in materia (L. 20 ottobre 1990, n. 302, e successive modificazioni), da un lato previsioni di carattere generale, in riforma della stessa Legge 302 e di altre leggi specificamente attinenti al personale militare od appartenente alle Forze di Polizia, dall'altro previsioni affatto particolari, giustificate dall'urgenza di dover provvedere nei riguardi di soggetti (vittime civili e familiari), che sarebbero rimasti privi di ogni tutela, con riferimento ad eventi occorsi fuori dal territorio nazionale.

Anche sotto quest'ultimo profilo, il decreto-legge rappresenta la risposta del Governo ai tragici avvenimenti di Nassirya e di Instambul, che hanno coinvolto alcuni civili, insieme ai militari italiani in missione in Iraq, in termini di più adeguate misure di sostegno alle vittime del terrorismo, nel segno di una solidarietà istituzionale sempre più avvertita come moralmente vincolante nei confronti della generalità delle vittime del terrorismo e, in particolare, di quelle che, in ragione del loro particolare status, si sono trovate, purtroppo, nelle condizioni di soccombere nell'adempimento del proprio dovere, anche all'estero.

Per quanto riguarda le vittime civili di azioni terroristiche perpetrata fuori dai confini nazionali, si ricorda che, in occasione dei fatti di Algeria (7 luglio 1994), in cui persero la vita sette marittimi italiani, il Parlamento approvò in tempi veloci (L. 9 novembre 1994, n. 628), il disegno di legge, presentato al Senato dal Governo il 12 settembre dello stesso anno, con il quale veniva corrisposta a ciascuna famiglia una speciale elargizione di 150 milioni di lire e, in estensione di talune disposizioni della citata legge n. 302/1990 (art.14), alle vedove ed ai figli delle vittime era riconosciuto il diritto di assunzione presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e le aziende private, con precedenza su ogni altra categoria protetta.

Si tratta, a ben vedere, di un provvedimento che, per quanto adottato nelle forme di una legge ordinaria, trova il suo presupposto nella carenza di norme volte a tutelare le vittime civili del terrorismo e i loro familiari, in relazione ad un evento specifico verificatosi appunto all'estero.

Analogo presupposto fonda il decreto-legge in titolo, con riferimento ai familiari dei tre caduti civili a Nassirya e ai due feriti di Instambul.

Nell'uno, come nell'altro provvedimento, tuttavia, i limiti di un intervento **storicamente circoscritto a certi fatti e a certi soggetti**, rispondono al criterio dell'**eccezionalità** di un coinvolgimento di civili italiani in attentati terroristici commessi all'estero, rispetto alla previsione di prevalente probabilità di un coinvolgimento di appartenenti alle Forze Armate od alle Forze di Polizia, da tempo dispiegate sul fronte esterno, in considerazione della loro sempre più richiesta partecipazione ad operazioni internazionali, da svolgere, spesso, nel mezzo di scenari tra i più delicati e pericolosi.

In altre parole, si vuol dire che le istanze di una eventuale ed ulteriore normazione *"a regime"* sulla materia, **per fatti occorsi all'estero**, sono state coerentemente valutate, **quanto ai civili**, di rilevanza non così congrua, rispetto a quelle che riflettono le disposizioni già esistenti in favore delle vittime militari o delle Forze di Polizia e dei loro familiari, di cui il decreto-legge ha, con norma interpretativa, confermato l'applicabilità per questi casi.

È apparso opportuno, infatti, intervenire, su quanto disposto dall'articolo 82, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

In effetti, l'articolo 82, comma 1 della legge citata ha esteso le disposizioni in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, di cui alla legge 20 ottobre 1990, n. 302, e alla legge 23 novembre 1998, n. 407, al personale di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, ferito nell'adempimento del dovere a causa di azioni criminose ed ai superstiti dello stesso personale ucciso nelle medesime circostanze. **Il suddetto testo normativo non ha esplicitamente previsto l'applicabilità delle norme stesse agli eventi occorsi al di fuori del territorio nazionale**, nonostante la volontà del legislatore sia stata certamente quella di attribuire i benefici ivi previsti proprio al personale esposto a rischi per la propria incolumità anche in territorio estero, soprattutto con riferimento ai contingenti di uomini impiegati in operazioni militari internazionali.

La conversione ha, peraltro, sancito alcune **modificazioni** al decreto di **non poco momento** e che si è reso necessario apportare nel corso del procedimento di approvazione del relativo disegno di legge, **all'evenienza di fatti prima non conosciuti**.

Come può infatti evincersi dal testo coordinato, in origine il provvedimento governativo contemplava tra i beneficiari dell'articolo 1, soltanto i familiari delle vittime civili decedute, in quanto al momento della sua predisposizione si sconosceva che vi fossero e soprattutto in che numero, altre vittime **civili** italiane non decedute ma soltanto **ferite**, che potessero invocare invalidità permanenti in conse-

guenza degli attentati e dunque chiedere anch'essi l'ammissione ai corrispondenti benefici previsti, rispettivamente, dall'articolo 1 della legge n. 302/1990 (elargizione), e dall'articolo 2 della legge n. 407/1998 (assegno vitalizio).

Accertata, invece, l'esistenza anche di civili feriti, si è provveduto con immediatezza a sottoporre all'esame del Senato le proposte emendative, riportate in corsivo-grassetto ai commi 1-bis ed 1-ter dell'articolo 1 del decreto, nel testo coordinato.

Altra importante modifica intervenuta in sede di conversione è, infine, quella relativa al termine di presentazione delle domande da parte degli interessati, elevato a due anni dalla data dell'evento, rispetto agli originari centottanta giorni. Ciò è stato fatto essenzialmente con riguardo ai civili feriti che per invocare utilmente i benefici collegati ad uno stato di invalidità permanente devono di regola sottostare, ai fini del riconoscimento del relativo grado, ad accertamenti medico-legali, richiedenti tempi più lunghi di quelli previsti inizialmente per la produzione delle istanze dei parenti delle vittime decedute.

Come si è accennato in precedenza, il provvedimento presenta profili di normazione "a regime", sia pure per aspetti limitati e alle condizioni permesse da un intervento di carattere emergenziale e dalle risorse finanziarie disponibili.

Così, mentre è norma di regime quella di cui all'articolo 2, che a decorrere da eventi successivi alla data del 1° gennaio 2003, eleva l'importo delle speciali elargizioni, a qualsiasi titolo concesse, in forza della vigente legislazione riguardante le vittime civili, il personale militare e quello delle forze di polizia, a 200.000 euro, a fronte degli attuali 120.310 euro, di contro non lo sono le norme dei commi 1-bis e 1-ter del richiamato articolo 1, che hanno come destinatari esclusivamente le vittime civili degli attentati di Nassiriya ed Istanbul.

In chiusura, si ritiene utile tratteggiare sommariamente l'andamento dei lavori parlamentari, seguiti per il Governo dal Sottosegretario di Stato, On.le Mantovano, che hanno scandito l'approvazione del provvedimento predisposto da questo Ufficio Legislativo, significando che il suo iter presso i due rami (Senato prima e Camera dopo), ha registrato spedita e favorevole conclusione grazie anche alla sensibilità dimostrata dai gruppi politici dell'opposizione nell'aderire all'iniziativa governativa, sia pure nel naturale distinguo delle rispettive posizioni. Posizioni che si sono concretizzate, da ultimo, nella presentazione di emendamenti per l'esame d'Aula della Camera, tutti tendenti, in qualche misura, alla **rimozione dei limiti di applicazione soggettiva e temporale** del provvedimento, nell'ottica di una perequazione generale dei trattamenti riservati alle vittime del terrorismo che, pur condivisibile nel merito, appariva difficilmente praticabile al momento, per la verificata impossibilità di reperire adeguate risorse a copertura delle norme.

Il confronto dialettico con l'opposizione, non pregiudizialmente ostile, tuttavia, al provvedimento, si è infine concluso, dopo il ritiro pressoché generale degli emendamenti, con l'approvazione da parte della Camera di un Ordine del Giorno (riportato di seguito al testo coordinato), con cui il Governo si è impegnato a pro-

muovere la definizione di una disciplina organica per rimuovere le disparità tra le vittime degli attentati terroristici e per estendere le misure di sostegno ai familiari, nonché ai feriti e agli ammalati nell'adempimento del dovere, in Patria o all'estero.

### TESTO COORDINATO

#### Art. 1

1. Alle famiglie delle vittime civili italiane degli attentati avvenuti a Nassirya in data 12 novembre 2003 e ad Istanbul in data 15 novembre 2003, sono concessi la speciale elargizione di cui all'articolo 4 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, e l'assegno vitalizio previsto dall'articolo 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni, da corrispondere a decorrere dal primo giorno successivo alla data dell'evento.

*1.-bis. Ai civili, cittadini italiani, che per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza degli eventi di cui al comma 1 abbiano riportato un'invalidità permanente, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, e successive modificazioni. Qualora l'invalidità permanente risulti non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa si applicano, altresì, le disposizioni di cui al citato articolo 2 della legge n. 407 del 1998.*

*1.-ter. Per gli eventi indicati al comma 1-bis, la misura di ogni punto percentuale di invalidità riscontrata ai sensi del citato articolo 1 della legge 302 del 1990, in relazione alla diminuita capacità lavorativa, è elevata a 2000 euro, per un importo massimo erogabile di 200.000 euro.*

2. I benefici di cui al comma 1, esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), sono corrisposti ai familiari superstiti individuati secondo le modalità dell'articolo 4 della legge 20 ottobre 1990, n. 302.

3. Per il conferimento dei benefici previsti dal presente articolo, gli interessati devono presentare, nel termine di decadenza *di due anni* successivi alla data dell'evento, apposita domanda al Prefetto della provincia di residenza, ovvero alla competente Autorità diplomatico-consolare, per la successiva trasmissione al Ministero dell'interno.

4. Per l'attuazione del presente articolo è prevista la spesa di **1.004.088** euro per l'anno 2003 e di **54.000** euro a decorrere dall'anno 2004.

## Art. 2

1. Per gli eventi successivi alla data del 1° gennaio 2003, le speciali elargizioni di cui agli articoli 1, 4 e 8 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, *e successive modificazioni*, all'articolo 3 della legge 27 ottobre 1973, n. 629, e successive modificazioni, all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, all'articolo 5 della legge 3 giugno 1981, n. 308, sono elevate ad euro 200.000.

2. Per l'attuazione del presente articolo è prevista la spesa di 2.944.000 euro per l'anno 2003 e di 2.491.000 euro a decorrere dall'anno 2004.

## Art. 3

1. Il comma 1 dell'articolo 82 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si interpreta nel senso che al personale di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, ovvero ai superstiti dello stesso personale, le disposizioni di cui alla legge 20 ottobre 1990, n. 302 e alla legge 23 novembre 1998, n. 407, si applicano anche per eventi occorsi al di fuori del territorio nazionale.

2. Per l'attuazione del presente articolo è prevista la spesa di 22.500 euro per l'anno 2003 e di 310.000 euro a decorrere dall'anno 2004.

## Art. 4

*1. Agli oneri derivanti dal presente decreto valutati in 3.970.588 euro per l'anno 2003 ed in 2.855.000 euro a decorrere dall'anno 2004, si provvede mediane corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.*

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

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio dell'attuazione del presente articolo, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e trasmette alle Camere, corredati da apposite relazioni, gli eventuali decreti emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, n. 2), della citata legge n. 468 del 1978.

**Note all'art. 1**

- *Si riporta il testo vigente dell'art. 4 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata):*

*Art. 4  
(Elargizione ai superstiti)*

*1. Ai componenti la famiglia di colui che perda la vita per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi delle azioni od operazioni di cui all'articolo 1 è corrisposta una elargizione complessiva, anche in caso di concorso di più soggetti, di lire 150 milioni, secondo l'ordine fissato dall'articolo 6 della legge 13 agosto 1980, n. 466, come sostituito dall'art. 2 della legge 4 dicembre 1981, n. 720.*

*2. L'elargizione di cui al comma 1 è corrisposta altresì a soggetti non parenti né affini, né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della persona deceduta negli ultimi tre anni precedenti l'evento ed ai conviventi more uxorio; detti soggetti sono all'uopo posti, nell'ordine stabilito dal citato articolo 6 della legge 13 agosto 1980, n. 466, dopo i fratelli e le sorelle conviventi a carico.*

- *Si riporta il testo vigente dell'art. 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata):*

*Art. 2*

*1. A chiunque, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza degli eventi di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, come modificati dall'articolo 1, comma 1, della presente legge, subisca una invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa, nonché ai*

*superstiti delle vittime di azioni terroristiche e della criminalità organizzata è concesso, oltre alle elargizioni di cui alla citata legge n. 302 del 1990, un assegno vitalizio, non reversibile, di lire 500 mila mensili, soggetto alla perequazione automatica di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni. Per l'attuazione del presente comma è autorizzata la spesa di lire 1.993 milioni per l'anno 1998, di lire 2.092 milioni per l'anno 1999, di lire 2.193 milioni per l'anno 2000 e di lire 2.293 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.*

*1-bis. L'assegno vitalizio di cui al comma 1 è corrisposto ai soggetti individuati dall'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510, anche in assenza di sentenza, qualora i presupposti per la concessione siano di chiara evidenza risultando univocamente e concordemente dalle informazioni acquisite e dalle indagini eseguite la natura terroristica o eversiva dell'azione, ovvero la sua connotazione di fatto ascrivibile alla criminalità organizzata, nonché il nesso di causalità tra l'azione stessa e l'evento invalidante o mortale.*

*2. Ai fini di cui al comma 1 si considerano superstiti le persone di cui al primo comma dell'articolo 6 della legge 13 agosto 1980, n. 466, come sostituito dall'articolo 2 della legge 4 dicembre 1981, n. 720, secondo l'ordine ivi indicato.*

*3. In caso di decesso dei soggetti di cui al comma 1, ai superstiti aventi diritto alla pensione di reversibilità secondo le disposizioni del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modificazioni, sono attribuite due annualità del suddetto trattamento pensionistico limitatamente al coniuge superstito, ai figli minori, ai figli maggiorenni inabili, ai genitori e ai fratelli e sorelle, se conviventi ed a carico. Per l'attuazione del presente comma è autorizzata la spesa di lire 11.225 milioni per ciascuno degli anni 1999 e 2000 e di lire 430 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.*

*4. L'assegno vitalizio di cui al comma 1 ha natura di indennizzo ed è esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).*

*5. Il trattamento speciale di reversibilità corrisposto ai superstiti dei caduti non concorre a formare il reddito imponibile ai fini dell'IRPEF; sul trattamento speciale è corrisposta l'indennità integrativa speciale con decorrenza dalla data di liquidazione del predetto trattamento e senza corresponsione di somme a titolo di rivalutazione o interessi anche se il beneficiario percepisce tale indennità ad altro titolo. Per l'attuazione del presente comma è autorizzata la spesa di lire 1.823 milioni per l'anno 1998, di lire 226 milioni per l'anno 1999, di lire 229 milioni per l'anno 2000 e di lire 232 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.*

*6. Le pensioni privilegiate dirette di prima categoria erogate ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, che siano anche titolari dell'assegno di superinvalidità di cui all'articolo 100 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e successive modificazioni, non concorrono a formare il reddito imponibile ai fini dell'IRPEF. Per l'attuazione del pre-*

sente comma è autorizzata la spesa di lire 1.952 milioni per l'anno 1999 e di lire 122 milioni annue a decorrere dall'anno 2000.

Note all'art.1, comma 1-bis

- *Si riporta il testo vigente dell'art. 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Per l'argomento v. nelle note all'art. 1):*

*Art. 1  
Casi di elargizione*

*1. A chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, a condizione che il soggetto leso non abbia concorso alla commissione degli atti medesimi ovvero di reati a questi connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale, è corrisposta una elargizione fino a lire 150 milioni, in proporzione alla percentuale di invalidità riscontrata, con riferimento alla capacità lavorativa, in ragione di 1,5 milioni per ogni punto percentuale.*

*1-bis. Le disposizioni del comma 1 non si applicano nei casi in cui l'elargizione sia stata già richiesta o corrisposta da altro Stato.*

*2. L'elargizione di cui al comma 1 è altresì corrisposta a chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'articolo 416-bis del codice penale, a condizione che:*

*a) il soggetto leso non abbia concorso alla commissione del fatto delittuoso lesivo ovvero di reati che con il medesimo siano connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale;*

*b) il soggetto leso risulti essere, al tempo dell'evento, del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali, salvo che si dimostri l'accidentalità del suo coinvolgimento passivo nell'azione criminosa lesiva, ovvero risulti che il medesimo, al tempo dell'evento, si era già dissociato o comunque estraniato dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali cui partecipava.*

*3. La medesima elargizione è corrisposta anche a chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di operazioni di prevenzione o repressione dei fatti delittuosi di cui ai commi 1 e 2, a condizione che il soggetto leso sia del tutto estraneo alle attività criminose oggetto delle operazioni medesime.*

4. L'elargizione di cui al presente articolo è inoltre corrisposta a chiunque, fuori dai casi di cui al comma 3, subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dell'assistenza prestata, e legalmente richiesta per iscritto ovvero verbalmente nei casi di flagranza di reato o di prestazione di soccorso, ad ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria o ad autorità, ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, nel corso di azioni od operazioni di cui al presente articolo, svoltesi nel territorio dello Stato.

5. Ai fini del presente articolo, l'invalidità permanente che comporti la cessazione dell'attività lavorativa o del rapporto di impiego è equiparata all'invalidità permanente pari a quattro quinti della capacità lavorativa.

- Per il testo vigente dell'art. 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, v. nelle note all'art. 1.

## Note all'art. 2

- Per il testo vigente degli articoli 1 e 4 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Per l'argomento v. nelle note all'art. 1), v., rispettivamente, nelle note all'art. 1, comma 1-bis e 1.

- Si riporta il testo dell'art. 8 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Per l'argomento v. nelle note all'art. 1):

### Art. 8 (Rivalutazione dei benefici)

1. Gli assegni vitalizi di cui alla presente legge sono soggetti ad una automatica rivalutazione annuale in misura pari al tasso di inflazione accertato per l'anno precedente, sulla base dei dati ufficiali ISTAT, e sono esenti dall'IRPEF.

2. Le elargizioni previste dalla presente legge sono rivalutate con i criteri di cui al comma 1 alla data della corresponsione e sono esenti dall'IRPEF.

- Si riporta il testo vigente dell'art. 3 della legge 27 ottobre 1973, n. 629 (Nuove disposizioni per le pensioni privilegiate ordinarie in favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere appartenenti ai Corpi di polizia):

## Art. 3

*La misura della speciale elargizione a favore delle famiglie degli appartenenti alle forze di polizia, vittime del dovere, di cui alla legge 22 febbraio 1968, n. 101, è elevata a lire 10.000.000.*

*Per vittime del dovere ai sensi del precedente comma s'intendono i soggetti di cui all'art. 1 della presente legge deceduti nelle circostanze ivi indicate nonché quelli deceduti in attività di servizio per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di eventi connessi all'espletamento di funzioni d'istituto e dipendenti da rischi specificamente attinenti a operazioni di polizia preventiva o repressiva o all'espletamento di attività di soccorso*

*- Si riporta il testo vigente dell'art. 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466 (Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche):*

## Art. 3

*Ai magistrati ordinari, ai militari dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, del Corpo degli agenti di custodia, al personale del Corpo forestale dello Stato, ai funzionari di pubblica sicurezza, al personale del Corpo di polizia femminile, al personale civile dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, ai vigili del fuoco, agli appartenenti alle Forze armate dello Stato in servizio di ordine pubblico o di soccorso, i quali, in attività di servizio, per diretto effetto di ferite o lesioni subite nelle circostanze ed alle condizioni di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge, abbiano riportato una invalidità permanente non inferiore all'80 per cento della capacità lavorativa o che comporti, comunque, la cessazione del rapporto d'impiego, è concessa un'elargizione nella misura di lire 100 milioni.*

*- Si riporta il testo vigente dell'art. 5 della legge 3 giugno 1981, n. 308 (Norme in favore dei militari di leva e di carriera appartenenti alle Forze armate, ai Corpi armati ed ai Corpi militarmente ordinati, infortunati o caduti in servizio e dei loro superstiti):*

## Art. 5

*Ai superstiti dei militari di cui al precedente articolo 1 nonché di quelli in servizio permanente o di complemento, caduti nell'adempimento del dovere in ser-*

vizio di ordine pubblico o di vigilanza ad infrastrutture civili e militari, ovvero in operazioni di soccorso, è corrisposta una speciale elargizione pari a quella prevista nel tempo per i superstiti delle vittime del dovere, di cui alla legge 28 novembre 1975, n. 624, e successive integrazioni e modificazioni.

## Note all'art. 3

- *Si riporta il testo vigente dell'art. 82, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001):*

1. *Al personale di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, ferito nell'adempimento del dovere a causa di azioni criminose, ed ai superstiti dello stesso personale, ucciso nelle medesime circostanze, nonché ai destinatari della legge 20 ottobre 1990, n. 302, è assicurata, a decorrere dal 1° gennaio 1990, l'applicazione dei benefici previsti dalla citata legge n. 302 del 1990 e dalla legge 23 novembre 1998, n. 407.*

- *Per il testo vigente dell'art. 3 della legge 13 agosto 1980, n. 466, v. nelle note all'art. 2.*

- *Per l'argomento della legge 20 ottobre 1990, n. 302, v. nelle note all'art. 1.*

- *Per l'argomento della legge 23 novembre 1998, n. 407, v. nelle note all'art. 1.*

## Note all'art.4

- *Si riporta il testo degli articoli 7, secondo comma, n. 2, e 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio):*

*Con decreti del Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo ed iscritte in aumento sia delle dotazioni di competenza che di cassa dei competenti capitoli le somme necessarie:*

*omissis*

*2) per aumentare gli stanziamenti dei capitoli di spesa aventi carattere obbligatorio o connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate.*

*7. Qualora nel corso dell'attuazione di leggi si verifichino o siano in progetto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il Ministro competente ne dà notizia tempestivamente al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale, anche ove manchi la predetta segnalazione, riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative. La relazione individua le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi. Il Ministro dell'economia e delle finanze può altresì promuovere la procedura di cui al presente comma allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati dal Documento di programmazione economico-finanziaria e da eventuali aggiornamenti, come approvati dalle relative risoluzioni parlamentari. La stessa procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.*

A.C. 4553.

**Conversione in legge del decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero.**

#### ORDINE DEL GIORNO

La Camera,  
premesso che:

con decreto-legge n. 337 del 28 novembre 2003, si prevede la concessione di specifiche provvidenze economiche per le famiglie delle vittime dei recenti attentati terroristici di Nassirya e Istanbul;

le disposizioni riguardanti le vittime civili e i loro familiari si applicano con riferimento ad eventi occorsi successivamente alla data del 1° gennaio 2003;

in materia di vittime del dovere o per servizio, la vigente legislazione presenta profili di disparità in ragione di interventi normativi non omogenei, succeduti nel tempo;

considerato, altresì, che:

il provvedimento in esame è volto a considerare la situazione dei familiari delle vittime dei recenti attentati di Nassiriya e Istanbul,

impegna il Governo:

a promuovere la definizione di una disciplina organica della materia, al fine di rimuovere sperequazioni, estendendo lo stesso trattamento previsto dal decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337, ai familiari delle vittime e ai feriti o ammalati nell'adempimento del proprio dovere in Patria e all'estero, ovvero a persone decedute o lese a causa di attentati terroristici o di missioni.

(9/4553/5)

\*\*\*\*\*

IMMIGRAZIONE  
E ASILO



## Le disposizioni in materia di contrasto in mare dell'immigrazione clandestina

*Cinzia Guercio*

Il decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con i Ministri della difesa, Economia e finanze e Infrastrutture e trasporti, definisce le modalità d'intervento delle navi della Marina militare ed il raccordo tra le loro attività e quelle svolte dalle navi in servizio di polizia.

La fonte normativa del decreto va rinvenuta nell'articolo 11 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. Bossi-Fini) che, nell'introdurre nuove disposizioni per un più efficace contrasto dell'immigrazione clandestina, prevede la possibilità per le navi italiane in servizio di polizia in acque territoriali o nella zona contigua, di fermare, ispezionare e, se del caso, sequestrare e condurre in un porto dello Stato le navi adibite o coinvolte nel traffico illecito di migranti. Nell'ambito delle acque territoriali è previsto il concorso della Marina militare, fermo restando l'assolvimento dei compiti istituzionali, mentre, al difuori di queste, la Marina militare e le navi in servizio di polizia esercitano i medesimi poteri in materia di contrasto dell'immigrazione clandestina.

In particolare, il decreto interministeriale affida alla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, istituita dall'articolo 35 della citata legge n. 189/2002, le funzioni di raccordo degli interventi operativi nonché di acquisizione ed analisi delle informazioni relative al controllo, la prevenzione ed il contrasto dell'immigrazione clandestina via mare.

Le notizie inerenti l'avvistamento di navi sospette da parte delle unità navali e degli aeromobili nonché ogni altro elemento utile all'individuazione di un trasporto non lecito di migranti devono essere, immediatamente, comunicate alla predetta Direzione centrale, la quale, a sua volta, pianifica gli interventi da effettuare, tenendo conto anche degli eventuali accordi di riammissione o delle intese conseguite con il Paese di provenienza.

Il decreto definisce le varie fasi dell'attività di prevenzione e contrasto del traffico illecito, sia nei Paesi di origine o di transito dei flussi illegali sia nelle acque internazionali ed in quelle territoriali del natante sospetto, salvaguardando la competenza esclusiva del Corpo delle Capitanerie di porto in materia di coordinamento degli interventi di soccorso in mare, ai sensi del d.P.R. 28 settembre 1994, n. 662.

Il provvedimento, oltre a precisare gli ambiti di competenza delle singole Amministrazioni, nel rispetto dei compiti istituzionali affidati dall'ordinamento, in via esclusiva, ad ognuna di esse, disciplina l'attività di sorveglianza nonché le linee

## Immigrazione e asilo

d'intervento in acque internazionali, affidando alla Marina militare la necessaria azione di raccordo e coordinamento delle varie fasi operative

Le unità navali della Polizia, invece, devono svolgere attività di sorveglianza e di controllo nelle acque territoriali e nelle zone contigue mentre l'apporto della Marina militare e del Corpo delle capitanerie di porto si sostanzia nella comunicazione dell'avvistamento e nel riporto dei natanti coinvolti nel traffico illecito, in attesa dell'intervento delle navi della Polizia di Stato.

Il decreto adotta un modello di coordinamento che coniuga la vigente normativa, che prevede la primazia della Marina militare per l'alto mare (codice della navigazione) nonché le potestà di coordinamento delle Autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza (leggi di pubblica sicurezza, legge n. 121/1981) con l'effettiva potenzialità tecnico operativa delle strutture impiegate insieme alla specificità dell'area d'impiego, in un'ampia accezione che può non coincidere totalmente con il concetto di territorio dello Stato.

Infatti, gli articoli 11, comma 3 e 12, comma 9-quinquies del Testo unico n. 286/1998, nel sostanziale rispetto dell'articolo 1 della legge n. 121/1981, consentono d'integrare la normativa generale vigente in materia con disposizioni particolari, attente ai profili di effettività ed efficacia sopra richiamati.

Il provvedimento prevede anche norme di comportamento cui devono attenersi tutte le unità navali, al fine primario della salvaguardia della vita umana e del rispetto della dignità personale.

Sotto il profilo strumentale, la citata Direzione centrale dell'immigrazione viene supportata, nell'espletamento dei compiti attribuiti, dalla rete informativa che collega tutte le Amministrazioni interessate. Per le risorse umane, sono previsti infine corsi di formazione e qualificazione avanzata per il personale impiegato nei dispositivi aeronavali di sorveglianza.

Decreto 14 luglio 2003

Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina  
(*Gazzetta Ufficiale n. 220 del 22 Settembre 2003*)

IL MINISTRO DELL'INTERNO  
DI CONCERTO CON  
I MINISTRI DELLA DIFESA,  
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
E DELLE INFRASTRUTTURE  
E DEI TRASPORTI

Visto il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condi-

zione dello straniero di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189;

Visti in particolare gli articoli 11 e 12, commi 9-bis e seguenti del citato testo unico, rispettivamente in materia di potenziamento e coordinamento dei controlli sulla frontiera marittima e terrestre e in materia di fermo, ispezione e sequestro delle navi adibite o coinvolte nel traffico illecito di migranti;

Visto l'art. 35 della legge 30 luglio 2002, n. 189, con il quale è stata istituita la Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere;

Vista la legge 1º aprile 1981, n. 121, recante il nuovo ordinamento dell'amministrazione della Pubblica sicurezza;

Visti i decreti del Ministro dell'interno recanti direttive per il coordinamento delle Forze di polizia e, in particolare, il decreto del 25 marzo 1998, con il quale sono state fissate le direttive per il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare;

Decreta:

## Art. 1. *Principi generali*

Le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare sono svolte, a norma dell'art. 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito denominato «testo unico» e secondo le disposizioni del presente decreto, dai mezzi aeronavali: della Marina militare; delle Forze di polizia; delle Capitanerie di porto.

2. Ferme restando le competenze stabilite dall'art. 11, comma 3, del testo unico, il raccordo degli interventi operativi in mare e i compiti di acquisizione ed analisi delle informazioni connesse alle attività del comma 1 sono svolti dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Dipartimento della pubblica sicurezza, di seguito denominata «Direzione centrale».

3. In relazione ai compiti di raccordo e di analisi di cui al comma 2, nonché per il coordinamento delle direttive operative occorrenti per l'integrazione delle attività aeronavali, gli enti e le amministrazioni interessate comunicano con immediatezza alla Direzione centrale tutte le informazioni e i dati relativi ad imbarcazioni che, per comportamenti o altri indizi, possano ragionevolmente essere sospettate di essere coinvolte nel traffico o nel trasporto di migranti. A tal fine, la Direzione centrale può avvalersi di qualificati rappresentanti rispettivamente designati dalla Marina militare e dai Comandi generali interessati.

4. La Direzione centrale esamina con immediatezza gli interventi da effettuare anche sulla base di accordi di riammissione e di intese conseguite con il Paese del quale il natante batte bandiera o da cui risulta partito, nonché gli interventi da effettuare su natanti privi di bandiera e dei quali non si conosce il porto di partenza.

5. Le attività previste dal presente decreto sono svolte dai mezzi aeronavali della Marina militare fatte salve, in ogni caso, le competenze istituzionali in materia di difesa nazionale.

## Art. 2. *Linee di azione*

1. L'attività di prevenzione e contrasto del traffico di migranti via mare si sviluppa attraverso le seguenti tre fasi:

a) nei Paesi di origine dei flussi o interessati al transito, tramite attività di carattere prevalentemente diplomatico con l'obiettivo di prevenire il fenomeno «alla fonte»;

b) nelle acque internazionali, tramite il dispositivo aeronavale della Marina militare, della Guardia di finanza, del Corpo delle capitanerie di porto e delle altre unità navali o aeree in servizio di polizia. L'intervento si estrinseca nell'esercizio dei poteri di polizia dell'alto mare diretti al monitoraggio, alla sorveglianza, all'individuazione, al controllo degli obiettivi navali in navigazione ed all'accertamento dei flussi migratori clandestini;

c) nelle acque territoriali, tramite le unità ed i mezzi navali in servizio di polizia, con il concorso, ove necessario, delle navi della Marina militare ai sensi dell'art. 12, comma 9-ter, del testo unico. L'intervento è finalizzato all'attività istituzionale delle Forze di polizia diretta alla repressione dei reati ed alla scoperta delle connivenze con le organizzazioni transnazionali che gestiscono l'illecito traffico, al fine di sequestrare e confiscare i patrimoni d'illecita provenienza.

2. Restano immutate le competenze del Corpo delle capitanerie di porto per quanto riguarda la salvaguardia della vita umana in mare. Nell'espletamento di tali attività le situazioni che dovessero presentare aspetti connessi con l'immigrazione clandestina, ferma restando la pronta adozione degli interventi di soccorso, devono essere immediatamente portate a conoscenza della Direzione centrale e dei comandi responsabili del coordinamento dell'attività di contrasto all'immigrazione clandestina indicati agli articoli 4 e 5. 3. Le attività in mare possono assumere il carattere di:

a) sorveglianza;

b) intervento di soccorso, il cui coordinamento è di competenza del Corpo delle capitanerie di porto;

c) intervento di polizia, la cui competenza è attribuita, in via prioritaria, alle Forze di polizia secondo i piani regionali di coordinata vigilanza nelle acque territoriali ed interne e alle Forze armate e di polizia secondo quanto indicato al successivo art. 4 per le acque internazionali. 4. Gli interventi di soccorso e di polizia possono essere concomitanti.

## Art. 3. *Dispositivo di controllo*

1. Le unità navali in servizio di polizia esercitano l'azione di vigilanza prevalentemente nelle acque territoriali, fatti salvi gli interventi connessi all'assolvimento dei fini istituzionali a carattere esclusivo delle amministrazioni di appartenenza.

2. Le unità navali della Marina militare esercitano, nell'ambito delle proprie funzioni d'istituto, anche l'azione di controllo nelle acque internazionali. Le stesse unità navali, nei casi di necessità e urgenza, anche su richiesta della Direzione centrale, possono essere utilizzate per concorrere all'attività di cui all'art. 12 del testo unico.

#### Art. 4.

##### *Attività di sorveglianza*

1. L'attività di sorveglianza, orientata sulla base delle informazioni e delle situazioni oggettive che caratterizzano il flusso migratorio via mare, si articola, di massima, su:

- a) dati operativi integrati provenienti dalla rete radar costiera della Marina militare e dagli analoghi dispositivi di «scoperta» delle altre amministrazioni che effettuano vigilanza nella acque territoriali;
- b) pattugliamento delle unità navali specificamente impiegate per tali attività;
- c) sorveglianza coordinata a lungo raggio a mezzo velivoli di pattugliamento marittimo della Marina militare e di aeromobili della Guardia di finanza e del Corpo delle capitanerie di porto;
- d) concorso eventuale di tutti gli altri assetti aeronavali della Marina militare, della Guardia di finanza, delle altre Forze di polizia e delle Capitanerie di porto che persegono i fini istituzionali delle proprie amministrazioni quali compiti primari;
- e) valorizzazione delle informazioni provenienti da altri comandi operativi internazionali operanti nel bacino del Mediterraneo o da organismi di intelligence.

#### Art. 5.

##### *Attività in acque internazionali*

1. Ai fini della prevenzione e del contrasto del traffico illecito di migranti in acque internazionali è assicurata una costante attività di sorveglianza finalizzata alla localizzazione, alla identificazione e al tracciamento di natanti sospettati di traffico di clandestini.

2. L'attività di identificazione è svolta prevalentemente con il concorso dei mezzi aerei assegnati e cooperanti al fine di ottenere la situazione di superficie dell'area di competenza.

3. La fase di tracciamento deve essere condotta, compatibilmente con la situazione contingente e con i sensori disponibili, in forma occulta al fine di non vanificare l'intervento repressivo nei confronti delle organizzazioni criminali che gestiscono l'illecito traffico.

4. In considerazione dell'area interessata alle operazioni e del potenziale informativo disponibile da parte degli assetti aeronavali, ed al fine di rispettare i criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'impiego, il Comando in capo della squadra navale (CINCNAV) svolge la necessaria azione di raccordo delle fasi di

pianificazione dell'attività di cui al comma 1, in stretta cooperazione con il Comando generale della Guardia di finanza (CENOP) e con il Comando generale delle Capitanerie di porto (centrale operativa). 5. Nella fase esecutiva ciascuna amministrazione/ente e' responsabile dell'emanazione delle direttive attuative ai mezzi dipendenti, tenendo debitamente informati gli altri. Le unità della Marina militare, per le specifiche caratteristiche e capacità dei sistemi di comunicazione di cui dispongono, assumono il coordinamento operativo nei casi in cui mezzi di diverse amministrazioni si trovino ad operare sulla medesima scena d'azione. La Marina militare -CINCNAV riceve, tramite le strutture di comando e direzione delle amministrazioni di appartenenza, i rapporti delle unità impiegate, dirama ai mezzi coinvolti sulla scena d'azione le modalità di dettaglio e le direttive di intervento ed affida gli obiettivi specifici. In tale contesto, i mezzi aeronavali delle Forze di polizia e delle Capitanerie di porto che operano nella stessa area e con le stesse missioni, devono stabilire collegamenti radio con le unità della Marina militare.

6. Qualora all'attività di sorveglianza concorrono i velivoli di pattugliamento marittimo dell'Aviazione per la Marina (MPA), il Comando in capo della squadra navale (CINCNAV) che ne detiene il controllo operativo e' delegato a coordinare, di concerto con il Comando generale della Guardia di finanza e il Comando generale delle Capitanerie di porto, l'impiego nelle aree di specifico interesse di tutti i mezzi aerei di pattugliamento resi disponibili per il concorso alla specifica attività. A tal fine e per garantire la massima sicurezza delle operazioni, i comandi interessati assicurano il più completo scambio informativo sulle attività programmate da parte degli organismi responsabili.

#### Art. 6.

##### *Attività nelle acque territoriali e nella zona contigua*

1. Ferme restando le competenze dei prefetti dei capoluoghi di regione ai sensi dell'art. 11, comma 3, del testo unico in materia di coordinata vigilanza, nelle acque territoriali e interne italiane le unità navali delle Forze di polizia svolgono attività di sorveglianza e di controllo ai fini della prevenzione e del contrasto del traffico illecito di migranti. Le unità navali della Marina militare e delle Capitanerie di porto concorrono a tale attività attraverso la tempestiva comunicazione dell'avvistamento dei natanti in arrivo o mediante tracciamento e riporto dei natanti stessi, in attesa dell'intervento delle Forze di polizia. Quando in relazione agli elementi meteomarini ed alla situazione del mezzo navale sussistano gravi condizioni ai fini della salvaguardia della vita umana in mare, le unità di Stato presenti, informata la Direzione centrale e sotto il coordinamento dell'organizzazione di soccorso in mare di cui al decreto del

Presidente della Repubblica 28 settembre 1994, n. 662, provvedono alla pronta adozione degli interventi di soccorso curando nel contempo i riscontri di polizia giudiziaria. 2. Al fine di rendere più efficace l'intervento delle Forze di polizia nelle acque territoriali è stabilita una fascia di coordinamento che si estende fino al limite dell'area di mare internazionalmente definita come «zona contigua» nelle cui acque il coordinamento delle attività navali connesse al contrasto dell'immigrazione clandestina, in presenza di mezzi appartenenti a diverse amministrazioni, è affidato al Corpo della guardia di finanza.

#### Art. 7.

##### *Norme di comportamento*

1. Nell'assolvimento del compito assegnato l'azione di contrasto è sempre improntata alla salvaguardia della vita umana ed al rispetto della dignità della persona.

2. Su conformi direttive della Direzione centrale le unità navali di cui al presente decreto procedono, ove ne ricorrono i presupposti, all'effettuazione dell'inchiesta di bandiera, alla visita a bordo, qualora sussista un'adeguata cornice di sicurezza, ed al fermo delle navi sospette di essere utilizzate nel trasporto di migranti clandestini, anche al fine di un loro possibile rinvio nei porti di provenienza.

3. In acque internazionali, qualora a seguito dell'inchiesta di bandiera se ne verifichino i presupposti, può essere esercitato il diritto di visita. Nell'ipotesi di navi battenti bandiera straniera, l'eventuale esercizio di tale diritto sarà richiesto formalmente dal Ministro dell'interno una volta acquisito, tramite Ministero degli affari esteri, l'autorizzazione del Paese di bandiera. Parimenti, l'esercizio del diritto di visita può essere richiesto formalmente dal Ministro dell'interno anche nell'ipotesi di interventi da effettuarsi su natanti privi di bandiera e dei quali non si conosce il porto di partenza.

4. La visita a bordo di mercantili sospettati di essere coinvolti nel traffico di migranti deve avvenire in una cornice di massima sicurezza, onde salvaguardare l'incolumità del team ispettivo e dei migranti stessi.

5. Fermo restando quanto previsto dal comma 1 del presente articolo, ove si renda necessario l'uso della forza, l'intensità, la durata e l'estensione della risposta devono essere proporzionate all'intensità dell'offesa, all'attualità e all'effettività della minaccia.

6. Qualora le notizie fornite dalle navi mercantili, a seguito di interrogazione da parte dei mezzi aeronavali in pattugliamento, appaiano ragionevolmente sospette sulla natura del carico, porto di partenza o di arrivo, la Direzione centrale, immediatamente infor-

mata dalle amministrazioni di appartenenza, intraprende le opportune iniziative per verificare l'attendibilità di tale notizia e per l'adozione di conseguenti misure.

#### Art. 8.

##### *Supporto informativo*

1. La Direzione centrale si avvale della rete informativa nazionale che collega i vari dicasteri/enti e comandi interessati con l'obiettivo di conseguire la massima integrazione e tempestività nella diffusione delle pertinenti informazioni.

#### Art. 9.

##### *Formazione*

1. Al fine di assicurare una base di formazione comune tra il personale delle varie amministrazioni chiamato ad operare nel settore del contrasto all'immigrazione clandestina, sono individuati, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, corsi di qualificazione avanzata, in Italia ed all'estero, cui inviare personale altamente qualificato e con specifica esperienza nell'impiego di dispositivi aeronavali di sorveglianza nel particolare settore.

#### Art. 10.

##### *Disposizioni finali*

1. Il capo della Polizia - direttore generale della Pubblica sicurezza, il capo di Stato Maggiore della Marina, il comandante generale dell'Arma dei carabinieri, il comandante generale della Guardia di finanza, il comandante generale delle Capitanerie di porto sono incaricati, ciascuno per la parte di propria competenza, per l'esecuzione del presente decreto. Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 14 luglio 2003

*Il Ministro dell'interno*

PISANI

*Il Ministro della difesa*

MARTINO

*Il Ministro dell'economia e delle finanze*

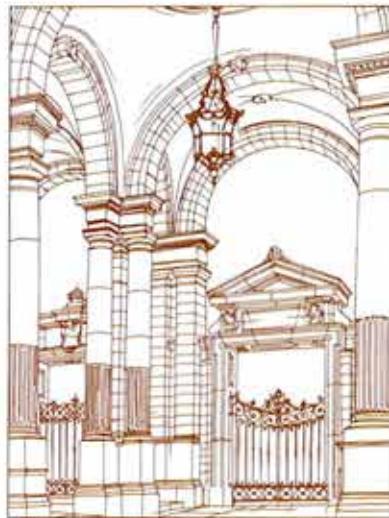
TREMONTI

*Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*

LUNARDI

*Registrato alla Corte dei conti il 26 agosto 2003  
Registro n. 10 Interno, foglio n. 3*

DIFESA E  
PROTEZIONE  
CIVILE



## La logica della sicurezza civile nelle strategie dell'Amministrazione

**Maria Antonietta Cerniglia**

### Premessa generale

Nelle più mature e lungimiranti prospettive di questa Amministrazione, rappresenta pregnante tappa evolutiva l'elaborazione di concetti che vadano ben oltre le tradizionali configurazioni e consentano l'individuazione di funzioni statali effettivamente orientate al perseguitamento dell'interesse del cittadino, in conformità ad un armonico e razionale assetto organizzativo di competenze centrali e periferiche.

In tale ottica questa Amministrazione ha avuto modo di evidenziare, in diverse pertinenti occasioni, che il concetto di sicurezza da sostenere in una società che possa qualificarsi civile, deve essere di ampia portata, non meramente circoscritto all'ambito di azione delle forze dell'ordine, ma deve riguardare in modo complessivo il mantenimento e la tutela dei livelli minimi di sicurezza del tessuto territoriale, economico e sociale del Paese, da garantire uniformemente a tutela dei diritti fondamentali, ampliando e perfezionando i settori di intervento statale, per migliorare conseguentemente i servizi prestati al cittadino.

Invero, l'attribuzione della suddetta portata alla nozione di sicurezza non è sinora stata del tutto pacifica, benchè non siano mancate nelle competenti sedi istituzionali sempre più frequenti riferimenti ad una interpretazione non restrittiva del concetto in questione, con implicazioni d'interesse per questa Amministrazione.

Com'è noto, con la sentenza n. 407 del 10 luglio 2002, la Corte Costituzionale ha ritenuto improprio, in relazione alla normativa in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, il riferimento alla lettera h) dell'art. 117 della Costituzione, *non ritenendo peraltro necessario accettare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di "sicurezza pubblica" assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di "ordine pubblico", o invece assuma una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via.* La Corte, dunque, in quella occasione, aveva ritenuto opportuno mantenere un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica", che, secondo l'indirizzo tradizionale viene configurata, in contrapposizione ai com-

## Difesa e protezione civile

piti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativamente alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Peraltro, le suddette considerazioni, poste alla base della citata sentenza, afferivano alla fattispecie esaminata, ma, in senso lato, la nozione è senza dubbio suscettibile di assumere una connotazione più ampia e moderna.

In particolare, appare di precipuo interesse che in senso conforme al significato auspicato da questa Amministrazione si sia espressa anche la I Commissione Permanente (Affari Costituzionali) della Camera che, nella seduta del 10 luglio 2003, nel rendere parere favorevole in relazione al disegno di legge C. 4118, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada, ha ritenuto che le disposizioni recate dal provvedimento in esame incidono in parte *“sulla materia «ordine pubblico e sicurezza», intesa come comprensiva degli aspetti afferenti alla incolumità dei cittadini...”*

La sopraillustrata pronuncia si inquadra pertanto in un percorso evolutivo teso al superamento della tradizionale nozione di sicurezza pubblica, in conformità ad una interpretazione che tenga conto della proiezione in chiave di tutela e di attenzione allo sviluppo della personalità dell'individuo - sia come singolo che come appartenente alla comunità sociale - quale obiettivo primario di una società civile e moderna nel suo manifestarsi.

Invero, le argomentazioni addotte da questa Amministrazione sul concetto “sicurezza”, non hanno la pretesa di sostenere un’interpretazione dell’art. 117 della Costituzione tesa a sovertire la ripartizione di competenze ivi formalizzato, ma di individuare parametri e criteri di lettura che assicurino la tutela di un’interesse nazionale che, benché non espressamente menzionata, deve comunque permeare il nostro ordinamento.

Alla luce di tali considerazioni la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 6 del 2004 non appare incoerente con le tematiche sviluppate da questa Amministrazione, in quanto rappresenta una ulteriore tappa di un arduo percorso interpretativo intrapreso a fronte di concezioni non ancora consolidate ma da maturare per promuovere la migliore applicazione delle innovative norme costituzionali.

### La sentenza della Corte Costituzionale n. 6 del 2004

La sentenza riguarda le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla *Regione Umbria* (e successivamente dalle *Regioni Basilicata e Toscana*) avverso il decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, recante “Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale”, nonché avverso la relativa legge di conversione 9 aprile 2002, n. 55.

In particolare, le censure regionali riguardano l'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto il provvedimento d'urgenza sarebbe stato emanato in assenza delle condizioni di straordinaria necessità ed urgenza, atteso che la situazione addotta a fondamento della sussistenza di tali requisiti non sarebbe basata su dati oggettivi; viene altresì lamentata la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto, ove si individuasse nel decreto-legge impugnato una manifestazione del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, ne mancherebbero i presupposti e le forme da tale disposizione previsti, per cui l'atto di decretazione d'urgenza rappresenterebbe una arbitraria manifestazione del potere sostitutivo attribuito allo Stato. La ricorrente, inoltre, ha impugnato il suddetto decreto-legge per violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma lettera *m*), e terzo comma, Cost., in quanto detterebbe una disciplina di dettaglio, con norme immediatamente efficaci, in una materia, quale quella relativa a "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", che, essendo assegnata alla potestà legislativa concorrente, la Regione avrebbe il diritto di disciplinare entro il quadro dei principi desumibili dalle leggi vigenti; sarebbe violato, altresì, l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto il decreto-legge impugnato attribuirebbe nella suddetta materia un potere autorizzatorio allo Stato, riconoscendo quindi "una competenza amministrativa generale e di tipo gestionale" all'Amministrazione statale in assenza di esigenze di carattere unitario.

Né tantomeno si riscontrerebbe, a livello procedurale, il rispetto del ruolo che l'art. 118 della Costituzione riconosce per le funzioni amministrative al principio di leale collaborazione, in quanto le disposizioni censurate non sarebbero il frutto di un'intesa con le Regioni e non conterebbero una disciplina di carattere suppletivo rispetto al successivo intervento regionale.

Per quanto infatti la giurisprudenza costituzionale non consideri ammissibile il sindacato sui presupposti che legittimano il Governo ad emanare i decreti-legge se non nel caso di "evidente mancanza", pure la Regione ritiene che il mutato quadro legislativo in base al quale il Governo non ha più il potere di rinvio ai Consigli regionali delle delibere legislative, né di garantire il rispetto dell'interesse nazionale, Governo e Regioni disporrebbero in pari modo del potere di impugnare la legge (art. 127 Cost.), in funzione di tutela generale dell'ordinamento.

Il rapporto tra fonte regionale e fonte statale sarebbe sempre regolato, nel nuovo sistema costituzionale, dal principio della competenza e non da quello di gerarchia, in riferimento all'art. 117 Cost. che riconosce pari dignità a legislazione statale e a quella regionale e ai sensi dell'art. 114 che pone il principio di equiordinazione tra gli enti costituenti la Repubblica.

Parimenti, con analoghi ricorsi, le Regioni Basilicata e Toscana hanno sostenuto identiche argomentazioni, ribadendo che la materia dell'energia rientra tra le materie di legislazione concorrente e l'interesse nazionale non può costituire limite alla potestà normativa regionale.

## Difesa e protezione civile

L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza e difesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha evidenziato che lo Stato è intervenuto a disciplinare la materia per superiori ragioni di sicurezza e per garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici, dal momento che la continuità della fornitura dell'energia elettrica sarebbe necessaria per l'esercizio dei servizi pubblici e per consentire di fronteggiare le fondamentali esigenze di vita, in materie, dunque, riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere h) e m) della Costituzione, nonché in quanto la normativa investe la materia della tutela della concorrenza, laddove la previsione di intese assicura il rispetto del principio di leale collaborazione; le norme censurate, comunque, non costituirebbe esercizio di potere sostitutivo.

L'Avvocatura ha, in particolare, sottolineato che la materia dell'energia rientrerebbe nella legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera h) Cost., in quanto l'efficienza del sistema elettrico atterrebbe alla sicurezza ed all'ordine pubblico, poiché l'interruzione dell'erogazione di energia determinerebbero l'impossibilità di provvedere alle esigenze fondamentali, con danni al patrimonio e all'integrità fisica.

Pertanto lo Stato ha limitato nel tempo gli effetti del proprio potere legislativo esclusivo, attribuendogli natura transitoria, in modo che le autonomie regionali possano intervenire sulla materia quando sia garantita la produzione di energia sufficiente ai bisogni nazionali.

La Corte Costituzionale ha dichiarato i ricorsi in esame non fondati, in quanto:

- Un decreto-legge può costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione;
- La giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità alle regioni di impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla presunta violazione dell'art. 77 cost., in quanto la contestata carenza sia potenzialmente idonea a determinare una compressione delle loro competenze costituzionalmente garantite; nella fattispecie in esame la Corte ravvisa invece la sicura esistenza di elementi di fatto contrari ad una "evidente mancanza" dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza;
- Non vi sono elementi formali o sostanziali per considerare che il decreto-legge n. 7 del 2002 sia stato adottato sulla base dei poteri sostitutivi attribuiti al Governo dall'art. 120, comma 2, della Costituzione;
- Non si riscontrano nella fattispecie esaminata istituti e procedure riconducibili alla tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lettera e della Cost.).

Per quanto attiene ai termini dell'analisi che si vuole argomentare, la Corte ha, tra l'altro, evidenziato che il concetto di sicurezza utilizzato nelle legislazioni

sull'energia come "sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica" e "sicurezza tecnica" non può essere confuso con la materia "ordine e sicurezza pubblica, ad esclusione della polizia amministrativa locale", di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che già la Corte ha interpretato come riferibile esclusivamente agli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza della Corte Costituzionale n. 407 del 2002), che comunque, nel caso di specie, non appare pertinente.

Allo stesso modo, è stato rilevato che la competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, legittima una eventuale predeterminazione legislativa dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" che, nel caso in questione, non si è verificata.

Appare, comunque, di particolare rilievo che la Corte ritenga che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost.

E' infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al comma 1 dell'articolo 118 Cost.

In questa logica, il provvedimento impugnato e la sua legge di conversione, pur senza negare il vigente ordinamento costituzionale ed in particolare l'attribuzione di potestà legislativa di tipo concorrente alle Regioni in tema di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", hanno ridefinito in modo unitario ed a livello nazionale i procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

Conseguentemente, parametro di valutazione della legittimità costituzionale è, nel caso di specie, non la conformità all'art. 117 della Costituzione, ma la rispondenza ai criteri indicati dall'articolo 118 Cost. e il principio di leale collaborazione.

Peraltro, la qualificazione della normativa in esame come espressiva di una scelta del legislatore statale di considerare necessario il conferimento allo Stato della responsabilità amministrativa unitaria in materia, "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" di cui all'art. 118, primo comma, della Costituzione, con riferimento alle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., non può che promanare da fonte statale; ma affinché i suddetti principi non si trasformino (sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003) "in mere formule verbali capaci di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione" e attesa la rilevanza dei valori coinvolti, la Corte nella medesima sentenza ha affermato che una deroga al riparto operato dall'articolo 117 Cost. può essere giustificata "solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'as-

sunzione di valori regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata", rispondendo a esigenze di carattere unitario.

E la sussistenza di tali qualificanti presupposti è attestata proprio dal rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, nonché dall'osservanza di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo, attraverso forme di coordinamento orizzontale quali strumenti di leale collaborazione.

Nella normativa impugnata si ravvisa in tal senso la necessarietà dell'intervento statale, che deriva dalla esigenza di unitarietà dell'esercizio delle funzioni amministrative in ragione di una valutazione complessiva del fabbisogno nazionale, così come sono garantite idonee forme di intesa e collaborazione tra il livello statale ed i livelli regionali, assicurando un sufficiente coinvolgimento degli enti locali in relazione agli interessi di cui sono portatori ed alle funzioni loro affidate.

Inoltre la dichiarata provvisorietà delle soluzioni procedurali disciplinate dal decreto-legge ribadisce la situazione di urgente necessità che lo ha determinato, senza significare peraltro sospensione dell'esercizio della potestà legislativa regionale in una materia di legislazione concorrente, sebbene i principi fondamentali possano essere dedotti in via interpretativa dall'attuale legislazione.

#### Note a margine

La decisione sopra commentata presenta passaggi di sicuro interesse in relazione alle prospettive di questa Amministrazione, riprendendo considerazioni che costituiscono ulteriori tasselli utili a mettere a fuoco il complesso quadro ordinamentale.

In tale ottica la sentenza citata trova infatti ideale collocazione in un razionale discorso avviato dalla giurisprudenza costituzionale circa la fondatezza di un meccanismo di "flessibilizzazione" del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni ed imperniato sul principio di sussidiarietà nella sua accezione dinamica, che viene altresì considerato estensibile anche alle materie *innominate* spettanti in via residuale alle Regioni.

Più precisamente viene evidenziato che la potestà legislativa spettante alle Regioni ex articolo 117, comma 4, della Costituzione risulta "doppiamente" residuale: da un lato, in quanto si estende (in orizzontale) alle sole materie che, oltre a non essere comprese in uno dei due elenchi contenuti nei commi 2 e 3 del medesimo articolo 117, non siano ad essi in alcun modo riconducibili sulla base di un'interpretazione sistematica del testo costituzionale; dall'altro, in quanto essa è suscettibile di essere ulteriormente compressa (in verticale) da interventi normativi statali giustificati dal principio di sussidiarietà.

E comunque già con la sentenza n. 303 del 2003 la Corte ha riconosciuto allo Stato, nelle materie di potestà legislativa concorrente, non solo la competenza ad esercitare le funzioni amministrative, ma anche ad organizzarle ed a regolarle con legge, in presenza di peculiari condizioni legittimanti quali l'esistenza di un interesse pubblico (proporzionato e non irragionevole, alla luce di uno stretto controllo di costituzionalità) e la stipulazione di un'intesa con la Regione interessata.

La pronuncia in esame, quindi, da una parte evidenzia che le singole amministrazioni regionali mancano, con riferimento a talune fattispecie, di quella essenziale visione d'insieme (come nel caso della valutazione del fabbisogno nazionale di energia elettrica e della corrispondente capacità di assicurarne l'integrale soddisfacimento) di cui solo lo Stato può essere adeguatamente dotato, dall'altra mette in rilievo la necessità di rispetto di moduli collaborativi e di garanzia degli interessi regionali, ritenuti - in conformità a criteri di qualificazione sostanziali e non meramente formali - idonei a bilanciare i poteri delle Regioni parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario di alcune funzioni.

Peraltro si ritiene che la sentenza che si illustra non può rappresentare ancora un vero e proprio orientamento giurisprudenziale e dunque per taluni profili è suscettibile di riconsiderazione; tuttavia, se pure non perfettamente in sintonia con gli orientamenti di questa Amministrazione, in tema di sicurezza, comunque costituisce un segnale positivo – *de iurisprudentia condenda* – perché fornisce indicazioni di metodo da utilizzare ai fini dell'Amministrazione, in una fase di innovazione normativa che comporta incertezza di denominazioni ed indeterminatezza di definizioni.

Invero, il percorso di questa Amministrazione, per ruolo istituzionale, deve essere nel senso di individuare gli strumenti interpretativi ed i criteri di orientamento che meglio ne definiscono l'ambito di attività, assicurando una visione organica dei valori fondamentali e fondanti del sistema, a tutela dell'interesse nazionale.

Con ciò non si vuole certo incidere sull'ordine costituzionale di pari ordinazione tra gli enti individuati come costitutivi della Repubblica, né tantomeno superare arbitrariamente ed irrazionalmente i confini assegnati alla normativa statale in materia di competenza ripartita, bensì, in ragione di esigenze di tutela generale dell'ordinamento, che non può che essere affidata a chi ha un quadro complessivo dell'ordinamento stesso, affermare la legittimazione dei c.d. titoli di intervento trasversale previsti dall'art. 117, comma 2 della Costituzione ed attestare la competenza generale dello Stato, laddove sussista il preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee.

In tal senso il concetto di sicurezza cui tende questa Amministrazione, inteso come sicurezza *allargata* (con riferimento ai profili di pertinenza istituzionale riconducibili alle generali attribuzioni svolte dalla Polizia di Stato e dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco) e sicurezza *partecipata* (con riferimento alla missione istituzionale di soddisfacimento delle istanze rappresentate dalla collettività) non si configura come un concetto limitato e statico, né deve intendersi come "materia" in

senso tecnico, da contrapporsi all'ordine pubblico ed alla prevenzione dei reati, ma delinea una trasversalità di interessi e di competenze che possono ben essere regionali, spettando tuttavia allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme.

In tale accezione la sicurezza rappresenta sicuramente un "valore" costituzionalmente protetto che permea il nostro ordinamento e legittima l'intervento statale in ragione di un'applicazione dinamica dei principi, costituendo sostanziale garanzia di equità dell'ordinamento e dell'azione pubblica.

### Percorsi di Protezione Civile: i principi fondamentali e gli ambiti di intervento del Ministero dell'Interno

***Roberta Serafini***

A seguito dell'innovato art. 117 della Costituzione, la protezione civile è divenuta materia di legislazione concorrente, con il conseguente conferimento della funzione legislativa alle Regioni, fermo restando il potere statale di dettare i principi fondamentali, che gli enti territoriali devono osservare nel legiferare.

Il cambiamento non è da poco, anche se già nel 1992, in occasione dell'istituzione del servizio nazionale di protezione civile, il legislatore aveva intuito la necessità di avvicinare il servizio al cittadino, pur salvaguardando la competenza statale per gli eventi di maggiore gravità ed estensione.

Conseguentemente era stato individuato, nel Sindaco, il primo anello della catena gestionale dell'emergenza mentre alla Provincia ed alla Regione erano stati principalmente affidati compiti di previsione e prevenzione dei rischi. Il Prefetto costituiva il punto di riferimento, a livello provinciale, per la gestione degli eventi che esorbitavano dalla portata comunale, mentre gli eventi più gravi venivano gestiti dallo Stato, anche attraverso l'utilizzazione dei poteri derogatori. In tal caso, il Prefetto, in qualità di delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per il coordinamento della protezione civile era l'unica autorità non politica titolata all'esercizio del potere di ordinanza.

Allo scopo di guidare il cambiamento e per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento dovrà definire i nuovi principi fondamentali, il legislatore, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi meramente riconoscitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, tra cui figura la protezione civile, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità.

La stessa legge ha quindi offerto un'irripetibile occasione per puntualizzare e definire alcune attribuzioni istituzionali statali che, pur dotate di autonomia rispetto alla protezione civile, per loro natura "impattano" su questa materia. Ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 131/2003 che ha disposto la riconoscizione delle norme che riguardano le materie di legislazione concorrente ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato. A tal proposito, si ritie-

ne che il soccorso pubblico e la prevenzione degli incendi, possano, a pieno titolo rientrare nella previsione citata.

Attesa la delicatezza dei temi da affrontare che, specie per la protezione civile, coinvolgono più di un'Amministrazione, presso il Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato costituito un pool di esperti che ha lavorato esclusivamente sulle bozze di decreti, sottoposte successivamente ai diversi Dicasteri titolari delle competenze.

### *I principi di protezione civile*

I principali attori chiamati ad esprimersi sulla bozza di decreto legislativo sono stati, oltre al Ministero dell'Interno, il Dipartimento della protezione civile e il Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché il Ministero della Difesa.

Dall'esame congiunto del testo proposto dagli esperti ne è derivato uno schema che coniuga le esigenze delle Amministrazioni maggiormente interessate. Si riporta la parte significativa del provvedimento, con l'indicazione in nota dei riferimenti normativi dai quali è stato tratto il principio.

### *Schema di decreto legislativo ricognitivo dei principi fondamentali in materia di protezione civile*

*(omissis)*

#### *CAPO I* *Disposizioni generali*

##### *Art. 1* *(ambito di applicazione)*

*Il presente decreto legislativo individua i principi fondamentali in materia di protezione civile, tratti dalle leggi vigenti, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 1, commi 4, e 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.*

*Le attività di protezione civile riguardano:*

*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;*

*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;*

*calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, nonché i grandi eventi.*

## *Art. 2 (potestà legislativa regionale)*

*Le regioni esercitano la competenza legislativa concorrente nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché dei principi fondamentali di cui al Capo II.*

## **CAPO II** *Principi fondamentali*

### *Art. 3 (principi fondamentali)*

*Costituiscono principi fondamentali per l'esercizio delle competenze legislative regionali in materia di protezione civile:*

*il principio dell'intervento dello Stato, d'intesa con le Regioni interessate, al verificarsi degli eventi di rilievo nazionale, di cui all'art. 1, comma 2, lettera c);<sup>1</sup>*

*il principio della conformità delle attività di protezione civile alle politiche di protezione civile determinate dallo Stato;<sup>2</sup>*

*i principi della promozione e del coordinamento da parte dello Stato delle attività di protezione civile finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal titolo III, capo VIII, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Il principio trae origine dalle seguenti norme: "art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225; art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; art. 5 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401".

<sup>2</sup> Il principio trae origine dalle seguenti norme: "legge 24 febbraio 1992, n. 225, decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401".

<sup>3</sup> Il principio trae origine dalle seguenti norme: "Art. 6 della legge 24 febbraio 1992, n. 225; titolo III, capo VIII del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; art. 5 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401".

*il principio della direzione unitaria statale degli interventi, in caso di emergenza;*<sup>4</sup>

*il principio della direzione unitaria statale degli interventi in materia di "grandi eventi", di cui all'art. 5 bis del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401;*<sup>5</sup>

*il principio del potere di ordinanza dello Stato, per gli eventi di cui all'art. 1, comma 2, lettera c.;*<sup>6</sup>

*il principio della competenza prefettizia da esercitarsi in ambito provinciale, tenuto conto di quanto pianificato dai competenti enti territoriali, per l'attivazione delle risorse e dei mezzi di titolarità statale, anche attraverso l'esercizio di eventuali poteri derogatori dell'ordinamento giuridico vigente e l'assunzione della direzione unitaria dei servizi di emergenza;*<sup>7</sup>

*il principio dell'esercizio unitario da parte dello Stato delle funzioni amministrative dirette ad assicurare livelli omogenei di tutela sul territorio nazionale, in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti connessi con l'uso di determinate sostanze pericolose;*<sup>8</sup>

*il principio del soccorso, della prevenzione e dello spegnimento degli incendi boschivi con mezzi aerei;*<sup>9</sup>

*i principi dell'armonizzazione, della sinergia e della razionalizzazione degli interventi di Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni e Comunità Montane coinvolti nelle attività di protezione civile, al fine di garantire una maggiore efficacia degli interventi stessi;*<sup>10</sup>

*il principio della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni per la realizzazione di un modello di servizio nazionale di protezione civile avente carattere diffuso e policentrico con particolare riferimento alle esigenze di interscambio dei dati inerenti alla materia di protezione civile;*<sup>11</sup>

*il principio della partecipazione, nell'ambito del servizio nazionale della*

<sup>4</sup> Il principio trae origine dalle seguenti norme: "art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225; dall'art. 3 del decreto legge 4 novembre 2002, n. 245, convertito, con modificazioni dalla legge 27 dicembre 2002, n. 286; art. 5 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sentenza della Corte Costituzionale n. 418/1992 e n. 303/2003"

<sup>5</sup> Il principio trae origine dalle seguenti norme: "Art. 5 bis del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401".

<sup>6</sup> Il principio trae origine dalle seguenti norme: "art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5 bis del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401"

<sup>7</sup> Il principio trae origine da: "art. 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225"

<sup>8</sup> Il principio trae origine da: "Artt. 19, 20, 21.24 del decreto legislativo n. 334/1999; sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003; artt. 72 e 107, comma 1, lettera a) decreto legislativo n. 112/1998.

<sup>9</sup> Il principio trae origine da: "art. 107, comma 1, lettera f), decreto legislativo n. 112/1998.

<sup>10</sup> Il principio trae origine da: "art. 6 della legge 24 febbraio 1992, n. 225; art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; art. 5 del decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401"

<sup>11</sup> Il principio trae origine dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 327 del 2003.

*protezione civile, dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato, alle attività di protezione civile;*<sup>12</sup>

*m) il principio dell'intervento delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale di protezione civile e del Ministero degli affari esteri in Stati esteri, al verificarsi nel loro territorio di calamità o eventi straordinari di particolare gravità;*<sup>13</sup>

## CAPO III Competenze esclusive dello Stato

### Art. 4 (competenze legislative esclusive statali)

*Rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere d) e h):*

*la disciplina dei servizi pubblici di soccorso pubblico, prevenzione e spegnimento degli incendi;*

*la disciplina delle attività finalizzate ad assicurare la protezione dalle radiazioni ionizzanti, compresi gli interventi in caso di emergenza radiologica o nucleare, di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230;*

*la disciplina in materia di ordine pubblico, armi, munizioni, esplosivi, prodotti esplodenti, gas tossici e depositi di olii minerali.*<sup>14</sup>

### Problemi affrontati

Come si può notare, il provvedimento risulta di notevole interesse poiché definisce questioni che erano rimaste insolite, puntualizzando ambiti di competenza, anche con riferimento alle attribuzioni degli enti territoriali e locali. Se ne illustrano le parti più significative, con particolare riferimento alla competenza del Ministero dell'Interno.

La prima questione riguarda la permanenza in capo allo Stato della gestione delle emergenze di rilievo nazionale. Dubbi circa la presenza nell'ordinamento

<sup>12</sup> Il principio trae origine da: "art. 18 della legge 24 febbraio 1992, n. 225; dell'art. 108, lettera c), n. 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

<sup>13</sup> Il principio trae origine da: "art. 1, comma 5, del decreto legge 26 gennaio 1987, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 120".

<sup>14</sup> Le disposizioni traggono origine da: **a)** artt. 1 e 22 della legge n. 1570/1941; artt. 1 e 2 della legge n. 469/1961; legge n. 966/1965; DPR n. 577/1982; legge n. 818/1984; art. 107, comma 1, lettere e) ed f), n. 3 del decreto legislativo n. 112/1998; art. 14 del decreto legislativo n. 300/1999; **b)** decreto legislativo n. 230/1995; **c)** TU leggi di P.S.; legge n. 110/1975; legge n. 185/1990; L. 496/1995; legge n. 347/1997; art. 4 DPR n. 420/1994; art. 23 decreto legislativo n. 626/1994.

giuridico delle correlate funzioni statali erano già stati espressi anche in occasione della promulgazione da parte del Presidente della Repubblica della legge di conversione del decreto legge n. 343/2001 (con il quale era stato ripristinato il Dipartimento della protezione civile e conseguentemente era stata soppressa la mai varata, omonima Agenzia). Ciò, in considerazione del fatto che la data di emanazione della legge di conversione citata avrebbe coinciso con il primo giorno di vigenza dell'innovato titolo V della Costituzione e quindi avrebbe contrastato con il dettato costituzionale che conferiva il potere legislativo in materia di protezione civile alle Regioni.

Invero, in precedenza, con il decreto legislativo n. 112/1998 ed ancor prima con la legge n. 59/1997 era emerso chiaramente l'intendimento di salvaguardare l'intervento "sussidiario" statale ed inoltre la sussidiarietà ha costituito anche uno dei criteri ai quali si è ispirata la riforma costituzionale.

Tuttavia, onde evitare equivoci in una materia che necessita di assoluta chiarezza ed atteso che anche in vigenza dell'innovato titolo V della Costituzione le Regioni hanno sovente chiesto l'ausilio dello Stato nella gestione di emergenze complesse, si è ritenuto di enucleare il principio che riserva allo Stato la gestione degli eventi di rilievo nazionale (la tipologia c) di cui alla legge n. 225/1992).

Al principio cui si è fatto cenno ne sono strettamente collegati altri due: l'utilizzazione del potere di ordinanza e la direzione unitaria degli interventi di soccorso. L'esercizio del potere derogatorio, ovviamente, richiede dovute garanzie in ordine alla durata dello stato di emergenza ed alla individuazione dei territori colpiti dall'evento, assicurate attraverso il richiamo alla vigente legislazione in materia di protezione civile.

Tra i problemi maggiormente avvertiti negli ultimi anni figura sicuramente la definizione del ruolo del prefetto in caso di emergenza. Al rappresentante del Governo in provincia, secondo l'art. 14 della legge n. 225/1992, sono attribuite pregnanti funzioni, quali la direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi riconducibili alle tipologie b) e c) di cui alla legge n. 225/1992 e l'adozione di tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi. Inoltre, la stessa legge ha affidato al prefetto, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale ed in caso di delega da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, i poteri derogatori dell'ordinamento giuridico. Per l'organizzazione in via permanente e per l'attuazione dei servizi di emergenza, il prefetto può avvalersi, oltre che della prefettura/UTG, degli enti e delle istituzioni tenute al concorso di protezione civile.

Con l'emanazione del decreto legislativo n. 112 del 1998, è stato avviato il processo di rinnovamento istituzionale, attraverso un diverso conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, delle regioni e degli enti locali, rispetto a quanto stabilito in precedenza. Quel contesto ovviamente non ha riguardato le funzioni prefettizie, ma il quadro istituzionale che ne è derivato ha fatto scaturire molti dubbi sulla permanenza di talune attribuzioni in capo a detta figura istituzionale.

In particolare, in caso di emergenza di tipo b) a chi è affidato il compito di

assumere la direzione unitaria delle forze, con particolare riferimento a quelle statali, atteso che la gestione di quella tipologia di eventi è transitata alla Regione? Come mitigare le conseguenze negative, in termini di immediatezza di intervento, derivanti dalle difficoltà di inquadrare un evento in una delle tipologie previste dalla legge istitutiva del servizio nazionale?

Il legislatore ha inteso fornire una prima risposta a tale interrogativo, attraverso la conferma delle attribuzioni prefettizie affidata al decreto legge n. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401/2001, che ha richiamato espressamente l'art. 14 della legge n. 225/1992.

Ciononostante, in sede interpretativa, alcune Amministrazioni hanno talvolta inteso limitare i poteri del prefetto alla materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, estendendoli alla protezione civile, solo in caso di delega espressa.

Con il provvedimento che individua i principi fondamentali in materia di protezione civile, una volta per tutte si chiarirà che al prefetto, in ambito provinciale, spettano:

1. l'attivazione delle risorse e dei mezzi di titolarità statale;
2. l'esercizio dei poteri derogatori;
3. l'assunzione della direzione unitaria dei servizi di emergenza.

Di notevole rilievo è anche il raccordo con la pianificazione territoriale, atteso che l'elaborazione dei piani, afferente prima della riforma del 1998 alla responsabilità del Prefetto, è quindi transitata alla Provincia senza alcuna previsione di momenti di collegamento, lasciati alla sensibilità dell'ente.

Un'altra importantissima questione aperta è rappresentata dal rischio di incidente rilevante connesso con l'uso di determinate sostanze pericolose: tutte le funzioni amministrative nella delicata materia sono destinate a transitare alle Regioni, comprese quelle svolte dai Prefetti e dai Vigili del fuoco, in caso di emergenza. Ciò in virtù dell'art. 72 del decreto legislativo n. 112/1998 e degli articoli 18 e 21 del decreto legislativo n. 334/1999.

In considerazione del serio pericolo per l'incolumità e per la salute pubblica derivante dal rilascio di sostanze tossiche, da comburenti o anche da sostanze esplosive in grado di generare l'incidente rilevante e tenuto conto dell'impatto devastante per l'ambiente, quasi sempre idoneo a travalicare i limiti provinciali e regionali, si ritiene necessario continuare ad assicurare una gestione dell'evento omogenea sul territorio nazionale, anche al fine di garantire standard qualitativi di tutela della popolazione.

In tal senso, si è ritenuto di proporre di un principio che riservi allo Stato, attraverso i Prefetti e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le funzioni amministrative correlate alla gestione di un evento di tale portata. Peraltro, secondo l'attuale orientamento della Corte Costituzionale (sentenza n. 303/2003) una diversa allocazione di funzioni amministrative deve ritenersi ammissibile, ancorché in base ad intese acquisite nell'ambito della Conferenza Unificata, per assicurare il loro l'esercizio unitario, anche in relazione al principio dell'adeguatezza. Quale amministra-

zione, se non l'Interno può concretamente tutelare l'incolumità pubblica in caso di incidente rilevante, consentendo omogenei livelli di salvaguardia della vita umana e dei beni?

E' appena il caso di accennare all'importanza di mantenere una linea unitaria statale sulle politiche di protezione civile.

La loro determinazione spetta all'autorità politica (Presidente del Consiglio dei Ministri o Ministro dell'Interno da lui delegato), ai sensi del decreto legge n. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401/2001 mentre le funzioni e i compiti inerenti alle politiche stesse risultano attribuite al Ministero dell'Interno, secondo il disposto dell'art. 14 del decreto legislativo n. 300/1999, opportunamente in tal senso innovato proprio dal decreto legge succitato.

Con la bozza di decreto legislativo ricognitivo dei principi fondamentali, si ribadisce la riserva allo Stato di tale importante funzione, che già nel 1992 la legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile attribuiva sia al Consiglio dei Ministri (attraverso la fissazione di indirizzi generali, di valenza squisitamente politica) che al Consiglio nazionale della protezione civile<sup>15</sup> (attraverso la fissazione di criteri di massima, di valenza tecnico programmatica) in ordine ai programmi di previsione e prevenzione, ai piani di emergenza, all'impiego coordinato delle componenti ed alla elaborazione di nuove norme in materia di protezione civile.

Un cenno anche ad un altro importante principio: la promozione e il coordinamento delle componenti, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle componenti territoriali. La funzione spetta, a livello centrale, al Presidente del Consiglio o al Ministro dell'Interno delegato, ai sensi dell'art. 5 del D.L. n. 343/2001, convertito, con modificazioni dalla legge n. 401/2001. Tuttavia, l'effettiva attuazione della disposizione normativa non può che passare per i prefetti che, sul territorio provinciale, si rendono garanti della presenza dello Stato, raccolgono le istanze provenienti dai diversi enti oggi titolari di competenze in materia di protezione civile, coniugandole e svolgendo la storica azione di sintesi e di collegamento, indispensabile per un armonico sviluppo del settore in questo delicato processo evolutivo.

La legge n. 225/1992, che ancora oggi costituisce il punto di riferimento in materia di protezione civile, si applica agli eventi che occorrono sul territorio nazionale. Per consentire il sostegno a Stati esteri in occasione dell'accadimento di emergenze al di fuori del territorio nazionale, si è fatto riferimento, negli anni, ad una legge speciale emanata per fronteggiare una grave situazione di dissesto idrogeologico che ha interessato il comune di Senise e per disporre interventi in alcuni Comuni del territorio nazionale interessati da situazioni emergenziali (D.L.

<sup>15</sup> Il Consiglio nazionale della protezione civile, oggi soppresso, era un organo collegiale a valenza politico programmatica, costituito dalle autorità politiche di vertice dei Ministeri componenti del Servizio nazionale della protezione civile, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e dal Presidente del Comitato nazionale del volontariato.

n. 8/1987, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/1987). La disposizione ha autorizzato il Ministro per il coordinamento della protezione civile, d'intesa con il Ministro degli Affari Esteri, a prestare la cooperazione ritenuta più adeguata agli Stati esteri al verificarsi nel loro territorio di calamità o eventi straordinari di particolare gravità. Il principio desunto dalla legge speciale è stato riproposto nello schema ricognitivo che si sta commentando.

### *Disposizioni che "impattano" sulla protezione civile (comma 5 dell'art. 1 della legge n. 131/2003): il soccorso pubblico e la prevenzione incendi.*

Tra i problemi più delicati da affrontare risulta di preminente importanza, per il Ministero dell'Interno, la qualificazione del soccorso pubblico e della prevenzione incendi quali attività autonome rispetto alla protezione civile, riservate alla competenza statale ed in particolare al Ministero dell'Interno, che le esercita attraverso i vigili del fuoco.

Storicamente il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è chiamato a tutelare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni, mediante la prevenzione, l'estinzione degli incendi e l'apporto dei soccorsi tecnici (art. 1 della legge n. 1570/1941). La stessa legge, all'art. 22, stabilisce che nessun altro pubblico servizio antincendi o similare è ammesso e all'art. 25 definisce i soccorsi tecnici come:

1. l'opera tecnica di soccorso in occasione di improvvisa e minacciante rovina di edifici, di frane, di piene, di alluvioni o di altra pubblica calamità;
2. la rimozione di eventuali ostacoli che intralciano la circolazione stradale;
3. l'intervento in tutti i casi in cui l'opera dei vigili del fuoco può risultare utile alla salvezza di persone o cose;
4. l'intervento in tutti gli altri casi previsti dalle leggi e dai regolamenti vigenti.

Le attribuzioni del Ministero dell'Interno sono state confermate attraverso il disposto dell'art. 1 della legge 13 maggio 1961, n. 469, che ha peraltro considerato la tutela dell'incolumità delle persone e la preservazione dei beni, anche dai pericoli derivanti dall'impiego dell'energia nucleare.

I vigili del fuoco possono adempiere ai compiti loro demandati, anche grazie ad idonee risorse strumentali che assicurano l'immediatezza degli interventi e la professionalità del Corpo nazionale. Si ricordano in particolare i reparti mobili attrezzati in modo specifico per il soccorso pubblico, la componente aerea, nautica e il nucleo di sommozzatori nonché la rete per il rilevamento della radioattività, unica sul territorio nazionale.

L'esclusività del servizio voluta dal legislatore ha consentito una riflessione, maturata anche in occasione dei lavori dell'apposito gruppo, costituito in attuazione della delega al riassetto delle disposizioni relative al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di cui all'art. 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

## Difesa e Protezione Civile

L'attività dei vigili del fuoco in materia di soccorso pubblico e di prevenzione incendi è destinata ad "impattare" :

- su materie di legislazione concorrente, quali i porti o gli aeroporti (nei quali il Corpo assicura il servizio di spegnimento di eventuali incendi e di soccorso alle persone) o, più direttamente, la protezione civile. In tal caso, la legge n. 225/1992, all'art. 11, qualifica il Corpo nazionale quale componente fondamentale della protezione civile, riconoscendone così la specialità e l'autonomia;
- su materie di esclusiva competenza statale, quale la difesa civile. I vigili del fuoco, in particolare, sono chiamati a fronteggiare – attraverso adeguate misure e presidi sul territorio – anche in relazione alla situazione internazionale in atto, i rischi non convenzionali derivanti da atti criminosi compiuti in danno di persone e o beni, con uso di armi nucleari, batteriologiche e chimiche (art. 52 della legge n. 448/2001);
- su materie di competenza regionale, quali la lotta attiva contro gli incendi boschivi. In tal caso, il Corpo mette a disposizione delle regioni le risorse, i mezzi e il personale, in base ad accordi di programma.

L'"impatto" fa sì che l'attività del Corpo si configuri diversamente a seconda dei casi, adeguandosi alle diverse esigenze di intervento, nel rispetto della normativa vigente.

Peraltro, occorre rilevare che l'"impatto" sulla protezione civile è stato già considerato dal legislatore il quale, nell'affrontare il problema del conferimento alle Regioni e agli enti locali della materia della protezione civile, ha inteso salvaguardare la competenza statale relativamente alle funzioni operative riguardanti il soccorso tecnico urgente, la prevenzione e lo spegnimento degli incendi nonché lo spegnimento degli incendi boschivi con mezzi aerei (art. 107, comma 1, lettera f), punto 3, del decreto legislativo 31.3.1998, n. 112).

Ma non tutte le Amministrazioni statali convergono con l'orientamento del Ministero dell'Interno.

In particolare, il Dipartimento per gli affari regionali e la devoluzione ha di recente osservato che *"la competenza statale esclusiva in materia di prevenzione incendi "risulta difficilmente compatibile con il sistema delineato dall'attuale art. 117 della Costituzione, non rinvenendosi all'interno del secondo comma di tale disposizione un riferimento utile ad avvalorare la prospettata ipotesi"*.

Già da tempo erano insorti problemi circa la legittimità dell'esercizio del potere regolamentare da parte del Ministro dell'Interno riferiti alla prevenzione incendi, che alcuni intendono far confluire esclusivamente nella protezione civile.

In particolare, il predetto Dipartimento e il DAGL della Presidenza del Consiglio avevano elaborato osservazioni critiche relativamente a due provvedimenti, di competenza del Ministero dell'Interno, sulla prevenzione incendi:

il D.P.R. relativo agli impianti di distribuzione stradale di g.p.l. per autotrazione;<sup>16</sup>

il D.P.R. con il quale vengono arreccate "Modifiche al DPR 29 luglio 1982, n. 577, concernente l'attività di formazione e studio affidata al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e la composizione del Comitato tecnico-scientifico ed il certificato di prevenzione incendi".

A seguito degli approfondimenti forniti sono stati rimossi gli ostacoli che si erano frapposti all'esercizio del potere regolamentare: il primo provvedimento è stato emanato ed il secondo è attualmente alla firma del Presidente della Repubblica.

Invero, anche se la dottrina e giurisprudenza (costituzionale e non) stanno ancora approfondendo il complesso sistema di riforme istituzionali, per fornire le autorevoli e fondate interpretazioni ad ausilio dell'operato dell'amministratore pubblico, due sono le formule interpretative che possono essere utilizzate a supporto della tesi favorevole alla conservazione delle attribuzioni da parte dello Stato sulle funzioni in questione:

far rientrare la prevenzione incendi e il soccorso pubblico in un concetto generale di sicurezza allargata (rinvenibile nell'art. 117, comma 2, lettera h), anche se – ad onor del vero – le più recenti sentenze della Corte Costituzionale forniscono una lettura restrittiva della materia dell'ordine pubblico e sicurezza;

attrarre alla competenza statale le funzioni amministrative relative alla prevenzione incendi e al soccorso pubblico, secondo i principi dell'adeguatezza e della sussidiarietà, pur coinvolgendo il livello territoriale. Peraltra tale soluzione parrebbe in linea con quanto affermato nelle sentenze della Corte Costituzionale n. 303/2003 e n. 6/2004.

\*\*\*\*\*

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 23 aprile 2004, ha avviato l'esame preliminare dello schema di decreto legislativo ricognitivo dei principi fondamentali di protezione civile, unitamente ad altri nove provvedimenti in svariate materie nelle quali le Regioni hanno potestà legislativa concorrente, rinviando la conclusione dell'esame preliminare ad altra seduta.

Ciò al fine di approfondire le ultime questioni, oggi di natura politica, atteso che le posizioni interpretative di ogni Amministrazione chiamata ad esprimere il proprio orientamento sono ormai note.

Per quanto riguarda la protezione civile, a prescindere dall'allocazione o meno della prevenzione incendi e del soccorso pubblico nel più vasto ambito della protezione civile, rimane da chiarire la questione pregiudiziale, comune a quasi tutti

<sup>16</sup> Vedere in tal senso l'articolo "La sicurezza secondo una concezione innovativa", Itinerari Interni, ed. maggio agosto 2002, pag. 215.

i provvedimenti, relativa al fatto che molti dei principi proposti riguardano funzioni amministrative, individuando competenze.

A tal riguardo, si ritiene che non sussistano criteri predefiniti per desumere i principi dall'ordinamento giuridico. La stessa Corte Costituzionale non ha inteso fissare elementi di natura strutturale, lasciando al Governo l'individuazione delle diverse disposizioni normative, al fine di tutelare interessi sostanziali della collettività. In tal senso, alcuni riferimenti ad attribuzioni amministrative hanno solo valore strumentale per identificare il *principio* e non hanno la funzione di interferire con l'ordinario esercizio delle stesse a livello locale.

Peraltro, relativamente alla protezione civile gran parte dei principi desunti sono destinati ad operare in un ambito di sussidiarietà e cioè quando l'evento è diventato di rilievo nazionale, d'intesa con gli stessi enti territoriali.

In tal senso, il Governo non può che evidenziare, quale principio fondamentale, il mantenimento di competenze allo Stato, tanto più che la protezione civile (e nel suo ambito, in particolare, la gestione dell'emergenza) nonché le attività a rischio di incidente rilevante sono materie che si configurano esse stesse in maniera peculiare e specialistica. La stessa protezione civile è materia eccezionale, atteso che presuppone uno sconvolgimento potenziale o reale dell'ordinato svolgersi della vita sociale.

In tal senso, si ritiene possibile superare gli ultimi problemi emersi, al fine di poter varare l'auspicato provvedimento ricognitivo dei principi fondamentali, il cui iter tuttavia è ancora lungo, poiché prevede un doppio passaggio in Conferenza Unificata e l'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

## La legge Comunitaria 2003

*Antonietta Orlando*

La legge comunitaria annuale rappresenta il principale strumento per l'attuazione del diritto comunitario andando ad assumere sempre più la funzione di racordo unitario del diritto europeo, in relazione al fatto che, soprattutto a seguito della nota riforma del titolo V della Costituzione<sup>1</sup>, più soggetti istituzionali partecipano direttamente alla formazione e al recepimento del diritto comunitario stesso.

La legge 31.10.2003, n. 306 - legge comunitaria 2003, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 15 novembre 2003 - s.o. n. 266, consta di 25 articoli e di due allegati con i quali si prevede il recepimento, con altrettanti decreti legislativi, di ben 50 direttive comunitarie.

Si tratta dunque di un importante ed imponente previsione di delega attraverso cui al nostro Paese viene consentito di stare al passo con i termini di recepimento della normativa comunitaria e di accelerare i tempi rispetto ai ritardi registrati in passato.

Va comunque segnalato che per la prima volta la legge comunitaria è stata approvata entro l'anno di riferimento costituendo, sotto questo punto di vista, un virtuoso precedente.

La struttura del provvedimento legislativo riproduce essenzialmente lo schema oramai consueto delle leggi comunitarie recando al Capo I (articoli da 1 a 5) le disposizioni generali sui procedimenti per l'adempimento degli obblighi comunitari ed al Capo II (articoli da 6 a 25) le disposizioni particolari di delega legislativa.

Nell'esaminare più in particolare i contenuti specifici del testo, va rilevato che l'art. 1 conferisce una delega al Governo per l'attuazione delle direttive comunitarie contenute negli allegati e detta disposizioni tese a disciplinare i termini e le modalità di emanazione dei decreti legislativi attuativi.

Ampliando il termine della delega legislativa che nelle precedenti leggi comunitarie era indicato in dodici mesi, viene previsto un termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge.

<sup>1</sup> Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

L'ampliamento del termine, apportato nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento, ha lo scopo di dare alle Amministrazioni interessate un lasso di tempo maggiore per la predisposizione di decreti legislativi di recepimento che nell'esperienza passata risultava spesso insufficiente, tanto che più volte si è reso necessario riproporre nella legge comunitaria dell'anno successivo le direttive comunitarie per le quali erano scaduti i termini delle relative deleghe.

Ulteriore modifica apportata nel corso dell'iter parlamentare sempre all'articolo 1 riguarda il comma 5 che reca la cd. clausola di cedevolezza.

Tale clausola, già prevista nelle due precedenti leggi comunitarie è stata istituzionalizzata dalla cd. legge La Loggia<sup>2</sup> ed è prevista, inoltre, sia dalla legge La Pergola<sup>3</sup> che dal disegno di legge di modifica di quest'ultima, attualmente in discussione al Senato<sup>4</sup>.

Detta clausola prevede per lo Stato la possibilità suppletiva di recepimento delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale, facendo tuttavia venir meno l'efficacia della normativa statale di recepimento nel momento stesso in cui le regioni avranno approvato propri provvedimenti con cui recepiscono le disposizioni comunitarie. La finalità è chiaramente quella di far salva, di fronte all'Unione europea, la responsabilità unica dello Stato quale soggetto responsabile dell'attuazione delle norme comunitarie.

La summenzionata legge La Loggia prevede espressamente la possibilità per lo Stato di dare vita a norme sostitutive che entrino in vigore anticipatamente e cioè alla scadenza del termine assegnato per l'attuazione della direttiva da parte della regione: in questo senso, l'azione è sostitutiva, perché produce effetto dopo la verifica dell'inadempimento, e cedevole, in quanto le norme si ritirano con l'adozione della norma regionale. Segnatamente, l'anticipazione del meccanismo sostitutivo fa sì che la supienza, pur se concepita anticipatamente, sortisca il suo risultato nel momento stesso dell'inadempimento, così evitando ritardi tali da esporre l'Italia a sistematiche procedure di infrazione.

Tale impostazione è in linea, altresì, con la giurisprudenza della Corte costituzionale. Si fa riferimento in particolare alla sentenza n.425 del 1999, secondo cui in caso di inerzia delle regioni e province autonome nell'attuazione delle direttive comunitarie "si fa necessariamente strada il potere-dovere dello Stato di assicurare l'adempimento degli obblighi comunitari, ciò di cui, unitariamente e per tutto il territorio nazionale, lo Stato stesso è responsabile. (...) Allo Stato, dunque, il compito di supplire all'eventuale inerzia con proprie norme, col-

<sup>2</sup> Legge n. 131 del 5 giugno 2003 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3".

<sup>3</sup> Legge n. 86 del 9 marzo 1989 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

<sup>4</sup> Disegno di legge recante: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". Approvato in testo unificato alla Camera dei deputati e, mentre si scrive, in discussione al Senato, contrassegnato come A.S. 2386.

mando la lacuna; alle Regioni e alle Province autonome il potere di far uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale. Da ciò deriva che ordinariamente, nel caso dell'attuazione di direttive comunitarie, la "rivendicazione" delle competenze regionali e provinciali deve avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale ma attraverso l'esercizio concreto delle proprie competenze: competenze il cui possibile esercizio, secondo il sistema descritto, perdura intatto".

Nella sentenza n. 303 del 2003 emessa in un contesto diverso, dopo la riforma del Titolo V – la Corte ha osservato come non possa negarsi che "l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'articolo 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'articolo 118, primo comma, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività".

La previsione della cedevolezza è stata, come detto sopra, modificata durante l'iter parlamentare, nel senso che è stato eliminato il riferimento alle materie di competenza concorrente per quanto riguarda il vincolo del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale per la normativa di attuazione adottata da ciascuna Regione.

Il fatto tuttavia di aver eliminato il riferimento alle materie di competenza concorrente potrebbe ingenerare- erroneamente però- l'impressione che il vincolo del rispetto dei principi statali fondamentali risulti in tal modo genericamente riferito a tutti i settori legislativi, a prescindere dal riparto di competenze, configurando così una possibile ingerenza da parte dello Stato nelle materie di competenza esclusiva delle regioni.

Lo stesso discorso vale per quanto riguarda l'avvenuta eliminazione, in sede parlamentare, della previsione secondo cui, per evidenti motivi di trasparenza, i decreti legislativi di attuazione dovessero recare l'esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in essi contenute.

Tornando ad esaminare gli articoli della legge comunitaria, va rilevato che l'art. 2 detta i principi e i criteri direttivi generali cui deve uniformarsi l'opera del legislatore delegato.

L'introduzione di un trattamento sanzionatorio per le violazioni alle direttive attuate in via non legislativa e ai regolamenti comunitari vigenti è previsto dall'art. 3.

L'art. 4 dispone che gli oneri derivanti dall'esecuzione di prestazioni e controlli da parte dei pubblici uffici in attuazione delle normative comunitarie siano posti a carico dei soggetti interessati.

Chiudendo il Capo I, l'art. 5 conferisce una delega al Governo per l'adozione, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento nell'ordinamento interno delle direttive comunitarie.

Apre il Capo II l'art. 6 che reca i criteri di delega per il recepimento di direttive con riferimento a settori specifici.

Il Capo introduce poi modifiche ad alcuni requisiti per l'*accesso alla professione notarile* in sintonia con il disposto di una procedura di infrazione comunitaria. Dispone, in particolare, che accanto al requisito della cittadinanza di un altro Paese membro dell'Unione ed al requisito della laurea in giurisprudenza rilasciata da un'università italiana è ammesso un titolo di studio riconosciuto equipollente ai sensi della legge n. 148/2002.

Con la modifica normativa in esame viene così adeguato il sistema nazionale italiano al principio della libertà di stabilimento che costituisce un momento qualificante del processo di eliminazione delle discriminazioni tra i cittadini degli Stati membri dell'Unione.

L'art. 7 reca modifiche tecniche al testo dell'art. 5 della legge n. 3 del 2003 in materia di *tutela della salute dei non fumatori*, prevedendo che la definizione dei livelli minimi essenziali e delle caratteristiche tecniche degli impianti di ventilazione e ricambio d'aria presenti negli esercizi e nei luoghi di lavoro avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in recepimento di un accordo Stato-Regioni. La materia è disciplinata a livello comunitario dalla direttiva n. 2001/37/CE.

La normativa che disciplina la *protezione sanitaria delle persone contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti* connesse ad esposizioni mediche nel caso di esposizione di persone sane o di pazienti che partecipano volontariamente a programmi di ricerca viene modificata dall'articolo 8 della legge comunitaria.

La modifica deriva dalla necessità di rendere la normativa coerente in ogni sua parte ed evitare difficoltà interpretative sorte successivamente all'entrata in vigore della legge comunitaria 2001 intervenuta specificamente nella materia.

Il successivo articolo 9 attribuisce nuove funzioni alle regioni ed alle province autonome in materia di *finanziamento delle ispezioni e di controlli veterinari* degli animali vivi e di alcuni prodotti di origine animale.

L'art. 10 interviene nella materia della semplificazione dei procedimenti di autorizzazione all'*immissione in commercio e della vendita di prodotti fitosanitari* ed in particolare nella disciplina dell'attività della Commissione Consultiva prodotti fitosanitari.

L'art. 11 prevede l'estensione anche agli Stati membri aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo (SEE)<sup>9</sup> della modifica introdotta con la legge comunitaria 2002 all'art. 207 del *nuovo codice della strada*<sup>10</sup>, relativa all'applicazione di una somma ridotta da versare a titolo di cauzione per i casi di violazione commessi con i veicoli immatricolati nei predetti Stati.

La modifica del codice della strada si era resa necessaria in esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee che ha condannato il nostro Paese per trattamento differenziato e non proporzionato dei trasgressori in base al luogo di immatricolazione dei veicoli, contravvenendo così all'art. 6 del Trattato che sancisce il principio generale di uguaglianza vietando ogni discriminazione basata sulla cittadinanza.

L'art. 12 detta criteri specifici di delega e fissa il termine di sei mesi per il recepimento della direttiva 2002/58/CE relativa al *trattamento dei dati personali* ed alla tutela della privacy nel settore delle comunicazioni elettroniche.

La predetta direttiva trae origine dalla necessità di adeguare la normativa comunitaria al sempre più diffuso accesso ad internet che se da una parte apre nuove possibilità agli utenti, al contempo rappresenta un potenziale pericolo per la protezione dei loro dati personali e per la privacy dei cittadini.

Il provvedimento di recepimento di tale direttiva dovrà tener conto e coordinarsi con la delega più generale prevista dall'articolo 41 della legge 1 agosto 2002, n.166 per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di telecomunicazioni.

L'art. 13 apporta una piccola modifica terminologica al decreto legislativo<sup>11</sup> di attuazione della direttiva comunitaria 1999/5/CE riguardante le *apparecchiature radio*, le apparecchiature terminali di telecomunicazione ed il reciproco riconoscimento della loro conformità.

Una delega al Governo ad adottare entro il 30 giugno 2004 un decreto legislativo di riordino, coordinamento ed integrazione delle disposizioni legislative in materia di *tutela dell'inquinamento acustico* nel rispetto dei principi e delle disposizioni comunitarie è contenuta nel successivo articolo 14 della legge comunitaria mentre l'articolo 15 riguarda la procedura di valutazione di *impatto ambientale* di determinati progetti pubblici e privati in accordo con la disciplina comunitaria emanata in materia.

L'art. 16 reca una puntuale modifica alla legislazione vigente in materia di *prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*.

Ulteriore delega al Governo è contenuta nel successivo articolo 17, finalizzata al recepimento della direttiva 2002/73/CE (modificativa della direttiva

<sup>9</sup> Lo Spazio Economico Europeo comprende anche la Svizzera, il Liechtenstein e la Norvegia.

<sup>10</sup> Decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285 "Nuovo codice della strada" e successive modifiche.

<sup>11</sup> Decreto legislativo 9 maggio 2001, n.269 recante "Attuazione della direttiva 1999/5/CE riguardante le apparecchiature radio, le apparecchiature terminali di telecomunicazione ed il reciproco riconoscimento della loro conformità".

76/207/CEE) relativa all'attuazione del principio di *parità di trattamento tra gli uomini e le donne* per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro.

La direttiva recepita è il prodotto in una politica legislativa "orizzontale" perseguita dall'Unione Europea consistente nel sollecitare gli Stati membri a porre in essere tutte le misure necessarie per rendere concretamente operante il principio più generale della parità di trattamento. In tale senso va ricordato che già con la legge comunitaria 2001<sup>8</sup> è stata recepita la direttiva 2000/43/CE sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla loro razza ed origine etnica.

L'art. 18 apporta alcune modifiche puntuali al decreto legislativo n. 28 del 2001 in tema di esercizio in condizioni di sicurezza di *traghetto Roll-on/Roll-off e di unità veloci dei passeggeri* adibiti a servizi di linea al fine di correggere alcune insattezze che comportano una incompleta corrispondenza del testo di recepimento con la direttiva comunitaria.

L'art. 19 è relativo alla disciplina organica delle *attività italiane di cooperazione allo sviluppo* ed interviene sulla disciplina prevista per il riconoscimento di idoneità delle Organizzazioni Non Governative (ONG) operanti nel campo della cooperazione allo sviluppo.

L'art. 20 introduce nuove ipotesi di *autorizzazione al porto d'armi* sul nostro territorio, prevista solo per gli appartenenti alle forze di polizia o ai servizi di sicurezza di un altro Stato, al seguito di personalità di quello Stato medesimo e per soli fini di difesa.

Modificando l'art. 9 della legge n. 36 del 1990<sup>9</sup> viene estesa l'autorizzazione al porto d'armi alle Forze di polizia dei Paesi dell'Unione Europea e di altri Paesi con cui siano stati stipulati specifici accordi nell'ambito di servizi congiunti con personale della polizia italiana.

L'art. 21 della legge comunitaria detta modifica al decreto legislativo n. 468 del 1997 e al decreto-legge n. 108 del 2002 in materia di occupazione e previdenza ed in particolare di *lavori socialmente utili*, prevedendo che la stipula di convenzioni tra gli enti interessati e società private avvenga nel rispetto della disciplina comunitaria sugli appalti.

L'art. 22 ripropone una disposizione di delega già contenuta nella legge comunitaria del 2001, il cui termine è scaduto senza che ad essa sia stata data attuazione. Si tratta del recepimento della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'*inquinamento ambientale*.

<sup>8</sup> legge 1 marzo 2002, n. 39 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee- legge comunitaria 2001".

<sup>9</sup> legge 21 febbraio 1990, n.36 recante "Nuove norme sulla detenzione delle armi, delle munizioni, degli esplosivi e dei congegni assimilati".

L'art. 23 detta modifiche in materia di terre e rocce di scavo alla legge n. 443 del 2001: in particolare interviene sull'interpretazione autentica del decreto Ronchi (legge n. 22 del 1997) inserendovi le terre e le rocce da scavo che erano state escluse dalla nozione di rifiuto e quindi dall'ambito applicativo del decreto stesso.

Una modifica tecnica al decreto legislativo n. 18 del 1999 in materia di *servizi di assistenza a terra negli aeroporti comunitari* è introdotta dall'articolo 24 della legge comunitaria, mentre con l'articolo 25 viene prevista una delega al Governo per l'adozione entro un anno di uno o più decreti legislativi per l'esercizio delle facoltà previste dal Regolamento (CE) n. 1606/2002, relativo all'applicazione dei principi contabili internazionali per i *bilanci individuali delle società quotate*.

La legge comunitaria si chiude con due allegati (A e B) contenenti l'elenco delle direttive da recepire.

Sono soggetti ad una procedura cd. aggravata in quanto trasmessi, prima dell'approvazione, alle Camere per il vaglio da parte delle competenti commissioni parlamentari, i decreti legislativi di recepimento delle direttive contenute nell'allegato B. Sono sottoposti alla medesima procedura anche i decreti legislativi di recepimento delle direttive contenute nell'allegato A che prevedono il ricorso allo strumento delle sanzioni penali ai fini della repressione della violazione degli obblighi comunitari.

Tra le direttive contenute in allegato A particolare interesse, per l'Amministrazione dell'Interno, riveste la *direttiva 2001/40/CE* del Consiglio del 28 maggio 2001, relativa al *riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini dei Paesi terzi*.

La direttiva adottata nell'ambito della politica europea in materia di immigrazione e della comune gestione dei flussi migratori è finalizzata ad assicurare una maggiore efficacia nell'esecuzione delle decisioni di allontanamento attraverso il riconoscimento reciproco delle stesse da parte degli Stati membri.

Il recepimento della direttiva nel nostro ordinamento era già stato previsto con la legge comunitaria del 2001. Tuttavia si è dovuto attendere l'approvazione di una decisione del Consiglio dell'Unione Europea<sup>10</sup>, avvenuta soltanto il 23 febbraio scorso, che, come previsto dalla direttiva stessa, disciplinasse i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti nei casi in cui le decisioni di allontanamento non potessero essere eseguite a spese dell'interessato.

Pari interesse riveste poi la *direttiva 2003/9/CE* del Consiglio del 27 gennaio 2003 -anch'essa inserita nell'allegato A- recante *norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*.

La direttiva detta condizioni comuni minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, assicurando il pieno rispetto della dignità umana e promuovendo l'applicazione della Convenzione di Ginevra<sup>11</sup> relativa allo status dei rifugiati.

<sup>10</sup> decisione del Consiglio 2004/191/CE.

<sup>11</sup> La Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 è stata integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967.

L'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo è finalizzata in particolare a garantire a questi ultimi un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti i Paesi membri, limitando nel contempo eventuali spostamenti secondari dei profughi, da uno Stato all'altro, dovuti alla diversità delle condizioni di accoglienza.

In conclusione l'esigenza di fondo cui ha inteso far fronte la predisposizione nell'ordinamento italiano dello strumento della legge comunitaria è quindi quella di razionalizzare e accelerare il processo interno di effettivo adeguamento al diritto comunitario onde evitare di accumulare gravi ritardi nel recepimento della normativa comunitaria e di incorrere nelle conseguenze che ne derivano, aventi una notevole rilevanza politica e pratica: la procedura di infrazione per inadempimento degli obblighi comunitari e l'eventuale conseguente sanzione pecuniaria nel caso di inosservanza della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, nonché, infine, l'eventuale obbligo di risarcimento del danno subito dal singolo leso dalla mancata attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento dello Stato membro.

I settori nei quali interviene la legge comunitaria sono i più svariati: immigrazione e sicurezza, trasporti e comunicazioni, finanze e attività produttive, ambiente e territorio, sanità e lavoro.

Da ciò l'inevitabile ricorso al meccanismo della delega legislativa, in relazione alla complessità della materia da disciplinare in attuazione delle normative comunitarie. Tale strumento si connota per il suo garantismo atteso che i suoi contenuti vengono determinati secondo chiari e precisi criteri direttivi fissati nella legge comunitaria in piena sintonia con il contenuto degli atti normativi comunitari cui vuole assicurare attuazione.

La legge comunitaria ricorre poi anche alla normazione diretta, abrogando o modificando norme interne incompatibili con quelle di origine comunitaria, quando l'adattamento per questa via sia immediatamente possibile attraverso una o poche norme materiali dai contenuti non particolarmente complessi.

ATTIVITÀ  
LEGISLATIVA



## Consuntivi dell'attività legislativa del Governo (Settembre-Dicembre 2003)

**Nadia Minati**

Nel corso dell'ultimo quadrimestre del 2003, si segnala, per quanto attiene alle competenze dell'Amministrazione dell'Interno, l'adozione da parte del Consiglio dei Ministri, in data 4 settembre 2003, del decreto-legge n. 253 del 10 settembre approvato definitivamente dalla Camera dei Deputati il 28 ottobre (legge n. 300 del 6 novembre 2003), con il quale vengono dettate disposizioni finalizzate ad incrementare la funzionalità dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

In considerazione dei maggiori impegni delle Forze dell'ordine sul fronte della sicurezza per una più incisiva opera di prevenzione attraverso un costante controllo del territorio, viene consentita l'assunzione di 1000 agenti della Polizia di Stato sulla base della spesa programmata dalla legge finanziaria per l'anno 2003 che all'articolo 80, comma 8, prevede uno specifico stanziamento per aumentare l'organico della Polizia di Stato da impiegare negli interventi in materia di immigrazione ed asilo. In particolare, si autorizza l'assunzione di 550 unità utilizzando la graduatoria di merito relativa al concorso pubblico per allievi agenti bandito nel 1996 nonché l'assunzione dei primi 450 militari in ferma breve e prefissata della graduatoria degli idonei del concorso indetto nel 1999. Nel contempo i posti di detto concorso disponibili per la Polizia di Stato sono aumentati da 280 a 730; per i posti non coperti è previsto un concorso straordinario riservato esclusivamente ai volontari in ferma prefissata o breve da non più di due anni.

In sede di conversione in legge del provvedimento è stata inserita una disposizione intesa ad estendere l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza, già disciplinata dall'art. 5 del decreto-legge n. 83 del 2002 convertito dalla legge n. 133 del 2002, a conducenti di veicoli in uso ad alte personalità che rivestono incarichi istituzionali di Governo nazionali e dell'Unione europea e ad altre personalità da individuare con decreto del Ministro dell'interno, al fine di porre in essere una efficace tutela dell'incolumità di tali soggetti.

Nel medesimo periodo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il decreto-legge n. 314 del 14 novembre 2003, convertito in legge il 16 dicembre (legge 24 dicembre 2003, n. 368), recante disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento

## Attività legislativa

è lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi, con il quale, al fine di procedere all'immediata sistemazione in sicurezza dei rifiuti radioattivi presenti sul territorio italiano, si prevede la realizzazione di un apposito Deposito nazionale, opera di difesa militare dello Stato, per la gestione in via definitiva di tutti i rifiuti radioattivi e il combustibile irraggiato. All'attuazione di tutti gli interventi e alle iniziative necessarie per la realizzazione del Deposito nazionale provvede un Commissario straordinario nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tale provvedimento riveste particolare interesse per due aspetti riconducibili alle competenze del Ministero dell'interno: la sicurezza e la difesa civile.

Il 29 settembre 2003 il Consiglio dei Ministri ha approvato un provvedimento di urgenza (decreto-legge 30 settembre, n. 269), convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, per favorire lo sviluppo dell'economia e per la correzione dei conti pubblici. Tra gli interventi previsti si segnalano, nell'ambito delle misure per la riqualificazione urbanistica e l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, lo scioglimento, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture, del consiglio comunale e provinciale qualora l'ente territoriale al di sopra dei mille abitanti sia sprovvisto degli strumenti urbanistici generali e non li adotti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi nonché l'introduzione di un nuovo regime per il sequestro, il fermo, la confisca e l'alienazione di veicoli. La disciplina - dettata dalla necessità di evitare o comunque ridurre i tempi della custodia onerosa dei veicoli sottoposti a sequestro o a fermo per infrazioni a disposizioni del codice della strada - prevede tra l'altro il trasferimento della proprietà dei veicoli sottoposti a sequestro o fermo qualora il proprietario o il trasgressore rifiuti di assumere la loro custodia.

È attribuito al Ministero dell'interno e all'Agenzia del demanio il compito di selezionare soggetti idonei mediante procedure di gara ristrette, che stipulino con tali amministrazioni apposite convenzioni obbligandosi a ricevere in custodia i veicoli sequestrati o fermati o confiscati e ad acquistare quelli alienati.

Nella stessa riunione del 29 settembre il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge finanziaria per l'anno 2004 e il disegno di legge del bilancio di previsione per l'anno 2004.

Con tale approvazione ha preso avvio in Parlamento la sessione di bilancio relativa all'anno 2004 che si è conclusa il 22 dicembre 2003.

La legge finanziaria 2004 per gli aspetti di interesse del Ministero dell'interno, in particolare per la sicurezza, prevede: lo stanziamento di risorse finanziarie per il contratto ed il trattamento accessorio del comparto sicurezza (Forze armate e Forze di polizia) in relazione alle pressanti esigenze connesse con la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; lo stanziamento di risorse per consentire al Ministero dell'interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - di estinguere debiti pregressi nei confronti di enti, società, persone fisiche e organismi vari; il rialli-

neamento delle posizioni di carriera del personale delle Forze armate e il riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia; la deroga al divieto di procedere alle assunzioni conservando quelle autorizzate per l'anno 2003 per le Forze armate, le Forze di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco; l'istituzione di un fondo da ripartire per le esigenze correnti di funzionamento del Ministero dell'interno; l'istituzione di un fondo per le esigenze infrastrutturali e di investimento delle Forze dell'ordine; l'incremento della dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Per quanto riguarda i principali aspetti relativi alla finanza delle regioni e degli enti locali gli interventi introdotti riguardano: l'istituzione per l'anno 2004 di un'addizionale comunale di € 1 sui diritti d'imbarco dei passeggeri sulle aeromobili; la compartecipazione provinciale e comunale al gettito IRPEF; la disciplina per l'indebitamento di regioni ed enti locali; l'incremento del contributo spettante alle unioni di comuni destinato esclusivamente a quelle che abbiano attivato l'esercizio associato di servizi; l'incremento annuale delle risorse destinate agli enti locali; un contributo a favore dei comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti; l'incremento dei trasferimenti erariali alle comunità montane; la possibilità di riavviare la procedura di dissesto finanziario degli enti locali.

Al fine di assicurare l'immediato e necessario sostegno economico alle vittime e ai familiari degli attentati terroristici di Nassiriya e di Istanbul, il Governo, nella riunione del 20 novembre 2003, ha adottato un provvedimento d'urgenza concernente disposizioni in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero (decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337), approvato definitivamente dal Parlamento il 17 dicembre. In particolare, vengono estesi ai familiari delle vittime civili decedute in conseguenza degli attentati terroristici avvenuti in Iraq ed in Turchia i benefici previsti per i superstiti di vittime di attentati terroristici verificatisi sul territorio nazionale dalla legge 20 ottobre 1990, n. 302 e dalla legge 23 novembre 1998, n. 407.

Si segnalano inoltre, in modo sintetico, i provvedimenti d'iniziativa governativa il cui iter parlamentare è tuttora in corso.

In data 10 ottobre 2003, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva un disegno di legge costituzionale di particolare interesse in quanto inteso a modificare taluni articoli della Parte II della Costituzione (A. S. n. 2544).

Tale riforma disciplina la trasformazione del Senato in Senato federale della Repubblica composto da 200 senatori, più quelli assegnati alla circoscrizione estero e i senatori a vita, eletti a suffragio universale e diretto con il sistema proporzionale sulla base del criterio della rappresentanza territoriale. Anche la composizione della Camera dei Deputati viene ridotta a 400 deputati, più quelli assegnati alla circoscrizione estero. Le competenze dei due rami del Parlamento sono diversificate in base al criterio della competenza per materia con conseguenti modificazioni nell'iter di

## Attività legislativa

approvazione delle leggi. Vengono modificati la procedura di elezione e le funzioni del Presidente della Repubblica e i poteri del Presidente del Consiglio che diviene Primo Ministro. E' prevista la competenza legislativa esclusiva delle regioni in materie attinenti alla sanità, all'organizzazione scolastica, alla polizia locale e ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Viene modificata la composizione della Corte Costituzionale che assume una maggiore connotazione regionale.

Al fine di contrastare il fenomeno della diffusione della pornografia infantile ed il coinvolgimento dei minori nel relativo mercato, in data 7 novembre 2003 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge con il quale si recepisce la decisione presentata dalla Commissione europea al Consiglio dell'Unione ispirata ad una maggiore severità nel contrastare il fenomeno della pedofilia che tende a diffondersi in modo allarmante anche mediante il ricorso ai moderni strumenti informatici.

Le linee portanti del provvedimento sono: l'estensione della protezione del minore sino al compimento del diciottesimo anno di età; l'ampliamento della nozione di "pornografia infantile"; una migliore individuazione degli elementi costitutivi del reato di sfruttamento di minori; l'innalzamento delle soglie sanzionatorie e la previsione della responsabilità delle persone giuridiche. In particolare, presso il Ministero dell'Interno viene istituito il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete internet con il compito di raccogliere le segnalazioni provenienti da organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati riguardanti siti che diffondono materiale concernente lo sfruttamento sessuale dei minori utilizzando internet ed altre reti di comunicazione.

Le misure di contrasto, con particolare riferimento alla disattivazione dei mezzi di pagamento informatizzati, prevedono un forte coinvolgimento dei fornitori di servizi attraverso reti di comunicazione elettroniche, dell'Ufficio italiano cambi e degli istituti di credito.



Ministero dell'Interno

UFFICIO CENTRALE PER GLI AFFARI LEGISLATIVI E LE RELAZIONI PARLAMENTARI  
Provvedimenti legislativi di iniziativa, di concerto e di interesse del Ministero dell'Interno\*

(Aggiornato al 31/12/03)

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO					Approvati definitivamente	
				Comm	Aula	Senato	Camera	Comm	Aula	
DL	Decreto legge n. 217 Organizzazione del Governo (AC 688 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
DDL	Completiamento 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	09/05/02	09/05/2002 Legge n. 104 del 27/05/02
DDL	Legge comunitaria 2001 (AC 1533 AS 816)	02/08/01	Camera 06/09/01	31/01/001	06/11/01	18/12/01	24/01/01	12/02/02	20/02/02	20/02/2002 Legge n. 39 del 01/03/02
DDL	Delega per la riforma dell'organizzazione del governo e della presidenza del Consiglio (AC 1534 AS 905)	02/08/01	Camera 06/09/01	13/11/01	27/11/01	07/2/02	19/03/02	29/05/02	26/06/02	26/06/2002 Legge n. 137 del 06/07/02
DL	Decreto legge n. 312 Proroga termine rilevazione cittadini italiani residenti all'estero (AC 1586 AS 595)	02/08/01	Senato 03/08/01			13/09/01	18/09/01	20/09/01	25/09/01	25/09/2001 Legge n. 358 del 01/10/01
RAT	Ratifica protocolli optionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo (AC 2949 AS 671)	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 1285 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 del 11/05/02

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	Senato	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL	DL n. 336 Fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive (AS 6/0 AC 1720)	09/08/01	Senato 21/08/01			27/09/01	09/10/01	10/10/01	11/10/01	16/10/01 17/10/2002 Legge n. 377 del 19/10/01
DL	Misure contro la tratta di persona (AC 1584 AC 1255 AS 885)	09/08/01	Camera 18/09/01	15/11/01 34/07/03 Legge n. 1	21/11/01	05/06/02	26/02/01	19/06/03 Legge n. 228 del 11/08/03	3/07/03 1/legge 1/legge	24/07/03 1/legge 1/legge
DDL	Disposizioni in materia di svolgimento di competizioni sportive (AC 1706)	09/08/01	Camera 04/10/01	1						
DL	DL n. 343: coordinamento operativo strutturare attività di protezione civile (AS 624 AC 1784)	07/09/01	Senato 13/09/01			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	25/10/01		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	19/06/2002 Legge n. 145 del 15/07/02
RAT	Ratifica protocollo adeguamento Accordo europeo tra Comunità europee e Ungheria (AC 2050 AS 725)	21/09/01	Camera 1/10/01 Senato 10/10/01			14/11/00	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							20/03/2002 Legge n. 71 del 20/04/02
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	Legge n. 449 del 28/12/01

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente	
				Camera	Senato	Comm	Aula	Comm	Aula		
DL	D.L. n. 535 Disposizioni sanzionatorie violazioni misure adottate nei confronti dei Talibani (AS 695 AC 1858)	27/09/01	Senato 29/09/01			16/10/01	24/10/01	15/11/01	20/11/01	22/11/01	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 736 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
DDL	Modifica della normativa in materia di immigrazione e di asilo (AC 2454 AS 795)	12/10/01	Senato 02/11/01			13/02/02	28/02/02	09/05/02	04/06/02	19/06/02	11/07/02 Legge n. 189 del 30/07/02
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Slovenia sulla promozione e protezione degli investimenti (AC 1837 AS 1720)	12/10/01	Camera 24/10/01		03/07/02	18/09/02	15/10/02	04/02/03			04/02/2003 Legge n. 37 del 14/02/03
DDL	Legge di semplificazione 2001 (AC 776-B-bis AC 2579)	12/10/01	Senato 25/10/01		10/02/03	08/05/03	25/06/03	17/07/03	23/07/03		23/07/2003 Legge n. 229 del 29/07/03
					Riavviato alle Camere dal Presidente della Repubblica						
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 819 AC 2557)	18/10/01	Senato 9/11/01			07/02/02	21/03/02	30/03/02	19/06/02		19/06/2002 Legge n. 149 dell'11/07/02
RAT	Ratifica Accordo di partenariato tra la Comunità europea 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	02/10/2003 Legge n. 323 del 24/10/03
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Bosnia Erzegovina sulla promozione e protezione degli investimenti (AS 821 AC 2558)	26/10/01	Senato 09/11/01			14/03/02	20/03/02	30/05/02	19/06/02		19/06/2002 Legge n. 177 del 11/07/02

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
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
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 tra Italia e Spagna per il perseguitamento di gravì reati (AC 1924 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 1258)	08/11/01	Senato 27/11/01		31/07/03	VII				
DDL	Piano nazionale degli asili nido (AC 2020)	08/11/01	Camera 23/11/01	06/11/03 13/11/02	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			20/12/2002
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			17/07/2002
DDL	Disposizioni in materia ambientale (AC 2033 AS 1121)	15/11/01	Camera 28/11/01	31/11/02 06/2/02	26/3/02 20/05/02	19/06/02	02/07/02			02/07/2002
RAT	Convenzione europea esenzio diritti dei fanciulli (AC 2105 AS 1906)	29/11/01	Camera 14/12/01	01/10/02 19/12/02	06/02/03 11/03/03					11/03/2003
RAT	Accordo tra Italia e Australia per cittadini austriani che intendano contrarre matrimonio in Italia (AC 2133 AS 1559)	13/12/01	Camera 20/12/01	11/06/02 02/07/02	18/09/02 19/09/02					Legge n. 77 del 20/03/03
DL	D.L. n. 451 Proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (AS 100) / AC 2254	21/12/01	Senato 29/12/01		24/01/02 30/01/02	07/02/02 14/02/02	21/02/02	21/02/02	21/02/02	Legge n. 15 del 27/02/02
DDL	Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione (AS 1094 AC 3599)	25/01/02	Senato 04/02/02		25/06/02 28/01/03	10/07/03 07/10/03	05/11/03	A		

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente	
				Camera	Senato	Camera	Senato	Comm	Aula		
RAT	<i>Ratifica Convenzione relativa all'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 dello difesa (AC 236) AS 1526)</i>	01/02/02	Camera 15/02/02								
RAT	<i>Accordo Italia-Armenia autotrasporto internazionale di viaggiatori e merci (AS 173 AC 3080)</i>	01/02/02	Senato 21/02/02								
RAT	<i>Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana (AS 152 AC 3681)</i>	07/02/02	Senato 18/02/02								
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	20/05/02 19/11/02 23/09/03 14/11/03	III						
RAT	<i>Accordo di mutuo 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							
RAT	<i>Accordo tra Italia e Armenia sulla protezione degli investimenti (AS 186 AC 2759)</i>	14/02/02	Senato 26/02/02			14/05/02 28/05/02 03/07/02	18/09/02				
RAT	<i>Accordo interiniale di collaborazione culturale tra Italia e OLP (AC 2460 AS 1528)</i>	14/02/02	Camera 05/03/02	30/05/02 19/06/02 09/10/02 06/02/03 07/05/03 28/05/03							
RAT	<i>Convenzione interiniale 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							
DDL	<i>Modifiche all'articolo 117 della Costituzione (AS 1187 AC 3461)</i>	14/02/02	Senato 26/02/02			16/10/02 05/12/02 20/02/03 14/04/03	1				
DL	<i>D.L. n. 17 Conferenza internazionale di Palermo sull'e-governement per lo sviluppo (AC 2425 AS 1521)</i>	21/02/02	Camera 27/02/02	14/03/02 9/04/02 16/04/02 17/04/02							

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	Senato	Camera	Senato	Comm	Aula	
Com	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL.	<b>DL. n. 13 Disposizioni per assicurare la funzionalità degli enti locali (AC 2589 AS 1/82)</b>	21/02/02	Senato 25/02/02	19/03/02	26/03/02	10/04/02	11/04/02	16/04/02	16/04/02	16/04/2002
DDL.	<b>Esercizio del diritto di voto in occasione delle consultazioni elettorali (AS 1/21 AC 2600)</b>	21/02/02	Senato 06/03/02	27/03/02	03/04/02	10/04/02	11/04/02	11/04/02	11/04/02	11/04/2002
DDL.	<b>Norme sulla libertà e abrogazione della legislazione sui culti ammessi (AC 2531)</b>	01/03/02	Camera 18/3/02	09/04/03	A*					* Rinvio dall'Assemblea in Commissione (24/06/03)
RAT	<b>Ratifica Accordo tra Italia Islanda di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica (AS 1/308 AC 3081)</b>	20/03/02	Senato 04/04/02	02/07/02	24/07/02	26/11/02	19/12/02	19/12/02	19/12/02	19/12/2002
DL.	<b>DL. n. 51 Contratto di immigrazione clandestina (AC 2608 AS 1/406)</b>	28/03/02	Camera 08/4/02	23/4/02	14/5/02	29/05/02	04/06/02			04/06/2002
DDL.	<b>Legge Comunitaria 2002 (AS 1/329 AC 3061)</b>	28/03/02	Senato 12/4/02	20/06/02	17/07/02	09/10/02	17/10/02	17/10/02	17/10/02	23/01/2003
DL.	<b>DL. n. 64 Prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (AC 2666 AS 1/466)</b>	11/04/02	Camera 18/04/02	27/05/02	04/06/02	05/06/02	11/06/02			11/06/2002
DL.	<b>DL. n. 68 Settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi (AS 1/347 AC 2758)</b>	11/04/02	Camera 19/04/02	15/05/02	16/05/02	04/06/02	13/06/02			13/06/2002
DDL.	<b>Trattato messa al bando totale esperimenti nucleari (AC 2/32 AS 1/926)</b>	19/04/02	Camera 10/05/02	26/09/02	15/01/03	19/02/03	15/07/03			15/07/2003
DL.	<b>DL. n. 83 Istituzione dell'Ufficio interforze per la sicurezza individuale (UCIS) (AC 2/828 AS 1/374)</b>	03/05/02	Senato 07/05/02	29/05/02	05/06/02	20/06/02	27/06/02			27/06/2002
										Legge n. 133 del 02/07/02

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Comm	Aula	Senato	Comm	Aula	Senato	
RAT	<i>Trattato approvazione statuto EUROFOR (AS 1442 AC 3623)</i>	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	24/07/2003 Legge n. 251 del 19/08/03
DDL	<i>Riforma servizi di sicurezza (AS 1513 AC 3951)</i>	03/05/02	Senato 19/06/02			27/02/03 (07/05/03)				
DDL	<i>Modifiche alla legge 226/3/01, n. 85, e disposizioni per la revisione del nuovo Codice della strada (AC 2851)</i>	03/05/02	Camera 21/06/03	11/12/02	A					
RAT	Accordo tra Italia e Camerun per la promozione e protezione reciproca degli investimenti (AC 3256 AS 1462)	16/05/02	Senato 31/05/02			01/10/02 (01/00/02)	28/11/02	19/12/02		19/12/2002 Legge n. 20 del 15/01/03
DL	D.L. n. 97. Misure urgenti per assicurare ospitalità temporanea e 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		16/07/2002 Legge n. 141 del 19/07/02
DDL	Modifica degli articoli 4-bis e 4-1-bis della legge 26/07/75, n. 354, in materia di trattamento penitenziario (C 3288 AS 1487)	24/05/02	Senato 11/06/02			10/10/02 (17/10/02)	05/12/02	19/12/02		19/12/2002 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		25/09/2002 Legge n. 235 del 03/10/02
DDL	<i>Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (AS 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	27/05/2003 Legge n. 131 del 05/06/03
DDL	<i>Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale (AC 3045)</i>	11/07/02	Camera 19/07/02							
DDL	<i>Modifiche legge n. 86/89, norme partecipazione Italia processo normativo comunitario, procedura esecuzione obblighi comunitari (A.C. 3/23 AS 2386)</i>	25/07/02	Camera 02/09/02			11/06/03 (03/07/03)	1			
DL	D.L. n. 121 Disposizioni urgenti garantire sicurezza della circolazione stradale (AC 2892 AS 1583)	20/06/02	Camera 21/06/02			04/07/02 (09/07/02)	24/07/02	30/07/02		30/07/2002 Legge n. 168 del 01/08/02

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	Senato	Camera	Senato	Comm.	Aula	
RAT	<i>Accordo di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione e repressione delle infrazioni doganali tra Italia e Israele (AC 3029 AS 1903)</i>	28/06/02	Camera 16/07/02	28/11/02 19/12/02	18/02/03 11/03/03					11/03/2003 Legge n. 74 del 20/03/03
DDL	<i>Disposizioni in favore delle famiglie delle vittime del disastro aereo di Linate (AS 1706 AC 3603)</i>	02/08/02	Senato 13/09/02		29/01/03 deliberante	18/02/03				18/02/2003 Legge n. 33 del 27/02/03
DL	<i>D.L. n. 195/02 Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari (AS 1692 AC 3197)</i>	06/09/02	Senato 09/09/02		24/09/02 26/09/02	08/10/02 09/10/02				09/10/2002 Legge n. 222 del 09/10/02
DDL	<i>Riforma e riordino settore energetico (AC 3297 AS 2421)</i>	13/09/02	Camera 22/10/02	11/06/03 07/10/02	16/07/03 25/02/03 11/03/03	X				
RAT	<i>Accordo Italia Paesi bassi su privilegi e immunità ufficiali di collegamento presso EUROPOL (AS 1755 AC 3766)</i>	20/09/02	Senato 25/09/02		15/10/02 16/10/02	05/11/02 05/11/02	14/11/02 14/11/02			19/11/2002 Legge n. 266 del 22/11/02
DL	<i>D.L. n. 210 Emergenza del lavoro sommerso e rapporti di lavoro a tempo parziale (AC 3291 AS 1738)</i>	20/09/02	Senato 26/03/03							
DDL	<i>Disposizioni in materia di prostituzione (AC 3826)</i>	20/12/02	Camera 26/03/03							
DL	<i>D.L. 200/03 n. 4, disposizioni urgenti progettazione della partecipazione italiana alle operazioni militari internazionali (AC 3564 AS 2023)</i>	17/01/03	Camera 23/01/03	12/02/03 20/02/03	27/02/03 12/03/03					12/03/2003 Legge n. 42 del 18/03/03
DL	<i>D.L. 64/02/03 n. 13, disposizioni urgenti in favore delle vittime, 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				26/03/2003 Legge n. 56 del 02/04/03
DDL	<i>Costituzione fondazione lirico-sinfonica Pennzelli (AS 2020 AC 4317)</i>	31/01/03	Senato 20/02/03		24/09/03 deliberante	28/10/03 28/10/03				29/10/2003 Legge n. 310 del 11/11/03

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente
				Camera	Senato	Camera	Senato	Comm	Aula	
DL	<i>D.L. n. 28 del 2003. Disposizioni urgenti per contrastare fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive (AC 3799 AS 2145)</i>	21/02/03	Camera 24/02/03	20/03/03	27/03/03	08/04/03	15/04/03			15/04/2003 Legge n. 88 del 24/04/03
DDL	<i>Norme in materia di sicurezza nella pratica dello sci</i>	28/02/03 (esame preliminare)								
DDL	<i>Sospensione anticipata servizio obbligatorio di leva (AC 4233 AS 2572)</i>	28/03/03	Camera 30/07/03	31/03/03	06/11/03	IV				15/05/2003 Legge n. 116 del 20/05/03
DL	<i>D.L. n. 50 del 2003. disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali (AS 2150 – AC 3905)</i>	28/03/03								
DL	<i>Differimenti dei termini relativi alle elezioni per il rinnovo dei Comitati italiani all'estero (AC 3843 AS 2242)</i>	28/03/03	Camera 01/04/03	16/04/03	08/05/03	15/05/03	27/05/03			27/05/2003 Legge n. 122 del 31/05/03
DDL	<i>Disciplina tenore, durata e utilizzazione sportivi stranieri (AC 3866)</i>	28/03/03	Camera 08/04/03	VII						
RAT	<i>Ratifica convenzione Nazioni Unite contro crimine organizzato transnazionale (AS 2351)</i>	04/04/03	Senato 25/06/03			II e III				
DDL	<i>Delega per la disciplina su rapporto d'impiego personale vigili del fuoco (AC 4347)</i>	18/04/03	Camera 03/10/03							
DL	<i>D.L. 21/05/03, n. 111. Misure urgenti proroga disposizioni ospitalità temporanea protezione ad alcuni palestinesi (AC 3999 AS 2402)</i>	16/05/03	22/05/03	28/05/03	04/06/03	17/06/03	02/07/03			02/07/2003 Legge n. 174 del 08/07/03
DDL	<i>Disciplina attività e soggetti abilitati alla sicurezza sussidiaria (AC 4209)</i>	19/06/03	Camera 25/07/03	I						
DDL	<i>Modifica disciplina esercizio di controlli ai fini della sicurezza stradale (AC 4/80)</i>	19/06/03	Camera 17/07/03	I						
DDL	<i>Disciplina attività settore funerario (AC 4/44)</i>	19/06/03	Camera 07/07/03	XII						
DDL	<i>D.L. 27/06/03, n. 151, modifiche ed integrazioni al codice della strada (AC 4/18/A AS 2422)</i>	27/06/03	Camera 30/06/03	15/07/03	17/07/03	29/07/03	31/07/03			31/07/2003 Legge n. 214 del 01/08/03

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
				Comm	Aula	Senato	Comm	Aula	Camera	
DL	<i>D.L. n. 159 Divieto di commercio e detenzione di armi di guerra (AS 2384/4198)</i>	27/06/03	Senato 04/07/03	16/07/03	23/07/03	24/07/03	24/07/03	28/07/03	28/07/03	Legge n. 213 del 01/08/03
DL	<i>Decreto legge n. 165/03 Missione umanitaria in Iraq (AC 4/54 – AS 24/37)</i>	03/07/03	Camera 10/07/03	22/07/03	24/07/03	31/07/03	31/07/03			31/07/2003 Legge n. 219 del 01/08/03
RAT	<i>Ratifica protocollo conventione EUROPOL (AS 2460)</i>	03/07/03	Senato 31/07/03							
DDL	<i>Riforme istituzionali (AS 2544)</i>	10/10/03	Senato 17/10/03				03/12/03	18/12/03	III	
DDL	<i>Contratto al fenomeno della pornografia infantile</i>	07/11/03								
RAT	<i>Ratifica convention consolare Italia-Cuba</i>	27/09/03	Senato 19/12/03							
DL	<i>D.L. n. 354/03 Funzionamento tribunali acque (AC 4594)</i>	23/12/03	Senato 29/12/03							