

Anno VI

Maggio-Agosto 2006

Poste Italiane S.p.A. - Sped. in abbonamento postale 70% - DCB Roma

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

# itinerari interni

# 16

PERCORSI NORMATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

**QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE**

itinerari  
**interni**



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

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

*In copertina: Viminale - Vestibolo del Palazzo - lato ex Presidenza*

*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*

Condirettore:

*Pier Luigi Magliozzi*

Comitato esecutivo di redazione:

*Liliana Baccari, Marco Baldino, Maurilia Bove, Angelo Carbone, Angelo Carbone, Maria Antonietta Cerniglia, Pierluigi Cozzoli, Alessandra Cupi, Rossella D'Alessandro, Angelo De Prisco, Teresa De Vito, Giancarlo Di Muro, Leopoldo Falco, Rossana Fontana, Paolo Formicola, Angelo Gallo Carrabba, Paola Gentile, Paola Giusti, Cinzia Guercio, Pina La Manna, Alessandra Leccisi, Massimo Maria Maffei, Simona Massari, Massimo Mauro, Nadia Minati, Antonietta Orlando, Ignazio Portelli, Alfredo Satriani, Stefano Scarcella, Maria Teresa Sempreviva, Roberta Serafini, Ciro Silvestro, Gerardo Tita, Franca Triestino, Vittorio Zappalorto.*

Segretaria di redazione:

*Marina Casa*



## Indice

### INNOVAZIONE E PROGETTUALITÀ

- Stefano SCARCELLA PRANDSTRALLER  
*L'attività delle Conferenze permanenti nel triennio 2002-2004. . . . .* Pag. 11
- Antonella ANTONELLI - Angela TRITTO e Patrizia BIANCHI  
*Customer satisfaction e servizi erogati dall'URP delle Prefetture . . . . .* » 43

### ORDINAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Paolo FORMICOLA  
*Semplificazione e qualità della regolazione: tra collaborazione  
 interistituzionale e consultazione pubblica . . . . .* » 71

### PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

- Le Prefetture-UTG: risultati del primo semestre 2006 nel quadro  
 dell'evoluzione del processo di pianificazione e controllo  
 (a cura del Servizio di Controllo Interno). . . . .* » 85

### ENTI LOCALI

- Paola GENTILE  
*Il distacco del Comune di Lamon dalla Regione Veneto . . . . .* » 99

### PREVENZIONE INCENDI

- Maria Antonietta CERNIGLIA  
*Il principio di sussidiarietà dinamica . . . . .* » 107

### ATTIVITÀ LEGISLATIVA

- Nadia MINATI  
*Le attività consuntive e la nuova legislatura. . . . .* » 129

### SINERGIA FORMATIVA

- Maurilia BOVE  
*Un'esperienza presso l'Istituto di Alti Studi per la Difesa . . . . .* » 137





INNOVAZIONE  
E  
PROGETTUALITÀ





## L'attività delle Conferenze Permanenti nel triennio 2002-2004 Rapporto di ricerca

*Stefano Scarcella Prandstraller*

### 1. Il problema di indagine

Il monitoraggio delle attività degli organi collegiali di recente istituzione e l'individuazione, attraverso la metodologia e le tecniche della ricerca sociale, dei fattori critici di successo per promuoverne e sostenerne l'attività e l'efficacia sono tra le principali finalità del laboratorio di sociologia del Ministero dell'Interno, come espressamente specificato dalla circolare istitutiva prot. n. 15006/1/6 del 23 dicembre 2003 del Capo di Gabinetto.

È indubbio che l'avvio dei lavori delle Conferenze Permanenti abbia costituito e costituisca un obiettivo strategico prioritario per l'Amministrazione dell'Interno, in quanto tale organo collegiale di recente istituzione costituisce un fondamentale strumento operativo, tanto per promuovere l'implementazione e la messa a regime delle innovazioni relative alle recenti riforme della Pubblica Amministrazione, per incidere e dare risposte efficaci alle problematiche del territorio.

Il quadro tracciato dalle riforme amministrative, a partire dalla legge n.241/1990, fino alle leggi Bassanini ed oltre, è quello di una nuova idea di spazio pubblico, fatta di reti sociali, in cui operano soggetti istituzionali centrali, regionali e locali, soggetti imprenditoriali e a base associativa, non più tenuti insieme da vincoli gerarchici, ma piuttosto dalla comune esigenza di stabilire tra loro una cooperazione efficace.

In un tale contesto, quel che ci si attende dall'Amministrazione dell'Interno è insieme una forte e immediata capacità di risposta alle sfide che investono i suoi specifici assetti istituzionali (sicurezza, ordine pubblico, immigrazione, soccorso tecnico urgente, ecc.) e, allo stesso tempo, un valore aggiunto nel governo delle variabili di sistema che investono trasversalmente le dinamiche di coesione sociale (globalizzazione/localismo, ritardo/sviluppo, frammentazione/integrazione, multiculturalità/multiethnicità, movimenti sociali/antagonisti, disagio/marginalità, devianze/emergenze, nuovi fenomeni criminali/terroristici, ecc.).

In particolare, le Conferenze Permanenti costituiscono un esempio di questo modo nuovo di fare amministrazione con il coinvolgimento e la consapevole partecipazione tutti i soggetti pubblici e privati attivamente presenti sul territorio. Esse,

nel disegno strategico dell'Amministrazione dell'Interno, sono destinate a superare tanto la tradizionale dicotomia pubblico-privato, quanto il conclamato difetto di “comitopatia”<sup>1</sup> che per molti anni ha afflitto i Comitati provinciali della pubblica amministrazione. Ciò attraverso la convergenza attiva e propositiva di idee e risorse verso obiettivi comuni, lo sviluppo di progetti finalizzati e protocolli d'intesa e la promozione di processi decisionali inclusivi.

A riprova del carattere di priorità strategica sopra delineato, le Conferenze Permanenti assumono un rilievo prioritario nelle Direttive del Ministro per l'attività amministrativa e per la gestione degli ultimi anni.

In particolare, la Direttiva del Ministro per l'anno 2003, nel declinare la priorità politica di “potenziare gli strumenti di rappresentanza generale del Governo sul territorio, in raccordo e collaborazione con le Autonomie Locali”, ha collocato l'attività delle Conferenze Permanenti presso le Prefetture-Uffici territoriali di governo tra gli obiettivi operativi dell'azione amministrativa del Ministero, affidando alla Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e gli Uffici Territoriali di Governo l'obiettivo di “dare impulso e monitorare l'attività” del neo-istituito organo collegiale, previsto dal D.P.R. n.287/2001 quale “strumento fondamentale per l'esercizio dei compiti di coordinamento assegnati al Prefetto”<sup>2</sup>.

Ancora, la Direttiva del Ministro per l'anno 2004 ha affidato alla Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali di Governo l'obiettivo operativo di “monitorare e diffondere i risultati dell'attività delle Conferenze Permanenti presenti ed operanti sul territorio nazionale”. Obiettivo a maggior ragione di rilievo primario dopo l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n.29/1994, che ha modificato l'art.11 del Decreto Legislativo n.300/1999, introducendo il potere sostitutivo del Prefetto ed esaltandone il ruolo di coordinamento, anche nell'ambito della Conferenza Permanente, con l'effetto di riaffermare “la centralità dell'istituto nell'esercizio della funzione di governo” sotto un profilo di ordine generale<sup>3</sup>.

Infine, la Direttiva del Ministro per l'anno 2005 pone l'obiettivo operativo

---

<sup>1</sup> E. Spaltro, *Soggettività*, Patron, Bologna 1982, pag. 50. Il celebre psicologo sociale afferma che la *dimensione di gruppo* è una percezione della realtà ed una modalità di orientamento dei comportamenti niente affatto scontata: è una *cultura alternativa* da conquistare giorno per giorno, non un dato di fatto acquisito. È un' *idea forza*, non un semplice modo di *fare le cose in tanti*, o peggio, di *co-presenza fisica di individui*. Egli evidenzia altresì come in determinati contesti organizzativi o istituzionali, ove sussista un sostanziale *deficit* di spirito di gruppo, si cerchi talvolta di rimediare con la costituzione dei *comitati* più svariati. Si mettono così insieme soggetti privi di qualunque esperienza lavorativa comune, i quali, incapaci di negoziare e costruire socialmente un senso e un significato condiviso della realtà, continuano a vedere le cose dal proprio esclusivo punto di vista e nello stesso tempo a percepire la propria *sovranità* come costantemente insidiata; la discussione e ancor più la soluzione di qualunque problema risulta estremamente difficile, data l'effettiva impossibilità di comunicare. Si verifica, in questi casi, quella particolare *patologia* di gruppo denominata appunto *comitopatia*.

<sup>2</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e gli Uffici Territoriali di Governo, Area II, “Un anno di Conferenza Permanente negli U.T.G.”, Roma, 2004.

<sup>3</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e gli Uffici Territoriali di Governo, “La Conferenza Permanente nel 2004”, Roma, 2005.

D.14 di “approfondire la conoscenza del territorio anche attraverso l’attività delle Conferenze Permanenti e promuovere interventi, d’intesa con le Prefetture-Utg, per favorire lo sviluppo della coesione sociale e contrastare fenomeni di più diffuso disagio, rafforzando il raccordo istituzionale con le Autonomie territoriali”. Un tale obiettivo conferma quanto sopra anticipato, e cioè la piena consapevolezza del Vertice politico del valore aggiunto che le Istituzioni, gli Enti locali, le formazioni sociali ed i cittadini si attendono dall’Amministrazione dell’Interno, e in particolar modo dai prefetti, nel governo delle variabili di sistema che investono trasversalmente le dinamiche di coesione sociale.

Al fine di incoraggiare l’istituzione e l’avvio dei lavori delle Conferenze Permanenti, il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali ha emanato e diramato ai Prefetti due circolari, rispettivamente in data 3 giugno e 20 novembre 2002. Ha fatto seguito una ulteriore circolare in data 24 febbraio 2004, relativa alle modifiche introdotte dal Decreto Legislativo n.29 del 21 gennaio 2004 al testo del Decreto Legislativo 30 luglio 1999 n.300, che ha configurato il nuovo assetto delle Prefetture-Uffici territoriali di governo.

## 2. Nota metodologica

La presente ricerca sociale è svolta allo scopo di fornire un quadro di sintesi dell’attività delle Conferenze Permanenti presso le Prefetture-Uffici territoriali di governo e allo stesso tempo di comprendere e spiegare con il metodo sociologico l’incidenza di alcuni fattori organizzativi, cioè interni alle singole Prefetture, e di contesto, cioè relativi alle caratteristiche dell’intorno sociale e dell’ambiente esterno di riferimento, sul grado e la tipologia di attività realizzate nel triennio 2002-2004.

L’approccio teorico prescelto per inquadrare il fenomeno delle Conferenze Permanenti presso le Prefetture-Utg è quello delle reti sociali o *network analysis*, che sembra rendere conto molto bene della crescente complessità ed interdipendenza che si manifestano sia nella società nel suo insieme, sia in alcuni suoi settori specifici<sup>4</sup>.

Tale approccio si fonda sul determinismo strutturale derivante dalla consapevolezza che gli atteggiamenti ed i comportamenti degli attori sociali ed istituzionali risultano fortemente condizionati dalla struttura delle relazioni in cui sono inseriti<sup>5</sup>.

Tale determinismo risulta però temperato dal fatto che l’analisi di rete, per essere sufficientemente esplicativa, deve saper analizzare attentamente non solo la forma dei reticoli (le concrete modalità di interazione tra gli attori sociali ed istituzionali coinvolti), ma anche il loro contenuto (nel caso della presente ricerca, gli argomenti oggetto di progettualità, oltre che le modalità e gli strumenti operativi prescelti nell’ambito dei lavori delle Conferenze Permanenti); deve saper collegare le reti locali (nel nostro caso,

<sup>4</sup> Scott J., *L’Analisi delle reti sociali*, Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997, pag. 10.

<sup>5</sup> Mutti A., *Reti sociali: tra metafore e programmi teorici*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. I, pag. 14.

le reti sociali e istituzionali attivate dalla conferenza) al contesto sociale più ampio di cui fanno parte (il territorio provinciale di riferimento, le cui caratteristiche possono essere considerate attraverso l'analisi di specifici fattori di contesto) e, infine, devono lasciare spazio all'autonomia decisionale dell'attore (nella presente ricerca, la Prefettura-Utg come organizzazione, ma prima ancora il Prefetto titolare, il suo più immediato intorno sociale di collaboratori e le rispettive interazioni e influenze nei processi di costruzione di senso e significato), e quindi all'incertezza, al conflitto e all'ambivalenza<sup>6</sup>.

I metodi di indagine, tenuto conto degli specifici obiettivi cognitivi della ricerca, non possono che essere quelli quantitativi.

In particolare, si è provveduto alla costruzione di una matrice unica "casi per variabili" ed al trattamento statistico dei dati con il *software* specialistico SPSS 11.0, ove per *casi*, ovvero *unità di analisi*, si sono ritenute le 102 Prefetture-UTG esistenti e operanti sul territorio nazionale e per *variabili* lo stato di ciascun caso su di una serie di proprietà osservabili, misurabili da un punto di vista quantitativo e ritenute rilevanti ai fini dell'indagine.

Sulla base dei presupposti richiesti per lo sviluppo di un'indagine di *network analysis*, e la massima valorizzazione delle capacità euristiche di tale approccio teorico<sup>7</sup>, si sono considerate le seguenti variabili:

- 1) regione di appartenenza di ciascuna Prefettura-Utg;
- 2) tipologia di contesto, dedotta dalla tabella di inquadramento di ciascuna Prefettura-Utg ai sensi del D.M. 18 novembre 2002 di individuazione dei posti di funzione dirigenziali non generali della carriera prefettizia;
- 3) numero di posti di funzione dirigenziali non generali previsti in organico dal D.M. 18 novembre 2002 nell'ufficio di gabinetto di ciascuna Prefettura-Utg;
- 4) presenze effettive, nella maggior parte della durata del triennio 2002-2004, di dirigenti non generali nell'ufficio di gabinetto di ciascuna Prefettura-Utg;
- 5) anno del provvedimento di formale istituzione della Conferenza Permanente;
- 6) numero di sedute plenarie svolte nel triennio 2002-2004;
- 7) argomenti trattati nel biennio 2002-2003, suddivisi in due classi: gli argomenti attinenti la "riforma della pubblica amministrazione" e argomenti attinenti le "problematiche del territorio";
- 8) argomenti trattati nel biennio 2002-2003, con la medesima suddivisione in classi di cui alla variabile precedente;
- 9) aver realizzato o meno *best practices*, a giudizio del Dipartimento Affari Interni e Territoriali, nel biennio 2002-2003;
- 10) aver realizzato o meno *best practices*, a giudizio del Dipartimento Affari Interni e Territoriali, nel 2004;
- 11) aver realizzato o meno protocolli d'intesa nell'anno 2004 (i dati relativi al biennio precedente non erano disponibili);

<sup>6</sup> Mutti A., *Reti sociali: tra metafore e programmi teorici*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. I, pag. 21.

<sup>7</sup> Scott J., *L'Analisi delle reti sociali*, cit., pag. 17.

12) aver avuto un cambio del Prefetto titolare nell'anno 2003, nell'anno 2004, in entrambi gli anni o in nessuno dei due;

13) rapporto tra le presenze effettive, nella maggior parte della durata del triennio 2002-2004, di dirigenti non generali nell'ufficio di gabinetto di ciascuna Prefettura-Utg e il rispettivo organico previsto dal D.M. 18 novembre 2002.

Le variabili 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11, assunte ai fini dell'indagine quali variabili dipendenti, costituiscono altrettanti indicatori di attività e di risultato delle Conferenze Permanenti delle Prefetture-Utg nel triennio 2002-2004.

Le variabili 1, 2, 3, 4, 12 e 13, assunte ai fini della ricerca come variabili indipendenti, riflettono altrettanti fattori organizzativi o di contesto potenzialmente in grado di influenzare le attività delle Conferenze Permanenti presso le Prefetture-Utg, la loro incisività sul piano amministrativo e istituzionale e quindi, la loro produttività in termini di risultati.

I dati necessari allo svolgimento della ricerca sono stati forniti integralmente dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

In particolare, tutte le informazioni relative alle Conferenze Permanenti, al tempo della loro istituzione, al numero di sedute plenarie tenute, agli argomenti affrontati, alle *best practices* ed ai protocolli d'intesa realizzati nel periodo considerato provengono dalla Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali di Governo, la cui Area II redige annualmente un dettagliato *report*, fonte fondamentale per qualunque documentata analisi del fenomeno.

In quanto ai dati relativi all'organico dei posti di funzione ed alle presenze del personale dirigenziale negli uffici di gabinetto delle Prefetture-UTG, come anche quelli relativi al cambiamento dei Prefetti titolari delle varie sedi nel corso del 2003 e del 2004, sono stati forniti dalla Direzione Centrale delle Risorse Umane.

## **3. Gli indicatori di attività nel triennio 2002-2004**

### **3.1. La variabile 5: l'anno di istituzione della Conferenza Permanente**

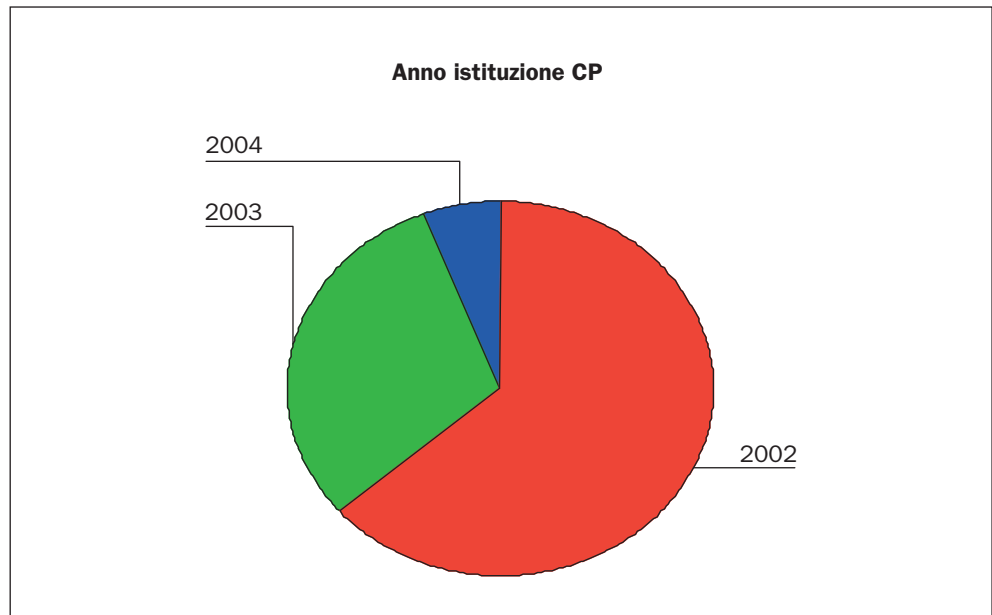
L'anno di istituzione della Conferenza Permanente costituisce un indicatore di attività di ordine prevalentemente formale, in quanto il provvedimento di istituzione richiede una semplice volontà e consapevolezza dell'importanza dell'istituto e non richiede di per sé l'approntamento di strutture, mezzi e risorse per il suo funzionamento.

Una cosa è infatti adottare un provvedimento istitutivo della Conferenza, una cosa è curare di farla effettivamente funzionare. Per realizzare il primo passo è sufficiente il censimento degli uffici che, sulla base delle previsioni normative, avrebbero titolo ad essere componenti della Conferenza Permanente e la loro indicazione nel corpo del testo di un provvedimento amministrativo. Una precoce emanazione del provvedimento istitutivo può pertanto ragionevolmente essere considerato indicatore di una più immediata consapevolezza della rilevanza strategica dell'istituto.



## Analisi monovariata

Le Prefetture-UTG presso le quali la Conferenza Permanente è stata istituita nel 2002 sono 65 (pari al 63,7%), mentre quelle presso le quali è stata istituita nel 2003 sono 31 (30,4 %) e nel 2004 solo 6 (5,9%).



Se ne può dedurre che la grande maggioranza delle Prefetture-Utg, quasi i due terzi, è stata particolarmente tempestiva nell'adozione del provvedimento formale di istituzione della Conferenza Permanente, indice di una radicata *cultura dell'adempimento*, ma non necessariamente, come è possibile notare in seguito, di un'altrettanto diffusa *cultura del risultato*.

### 3.2. La variabile 6: il numero di sedute plenarie nel triennio 2002-2004

Il numero di sedute plenarie realizzate nel triennio considerato costituisce un indicatore di attività di ordine sia formale, che sostanziale, in quanto riflette una motivazione ben più forte rispetto al precedente: richiede infatti l'approntamento e la destinazione di risorse ad un preciso obiettivo. Occorre quindi un coinvolgimento non più del solo Vertice, ma anche della struttura organizzativa della Prefettura-Utg, che deve rispondere al vertice e collaborare fattivamente al fine di riuscire a ottenere la partecipazione ad uno o più incontri delle altre Amministrazioni aventi titolo a comporre la Conferenza Permanente.

La realizzazione di più sedute plenarie nel triennio è quindi da ritenersi ragionevolmente indicatore di socializzazione da parte della struttura della Prefettura-Utg, o quanto meno dell'ufficio preposto, il gabinetto del Prefetto, del valore e dell'utilità dell'istituto della Conferenza Permanente nel contesto sociale ed istituzionale di riferimento e allo stesso tempo di risposta in senso cooperativo da parte degli attori sociali e istituzionali espressione del contesto medesimo.

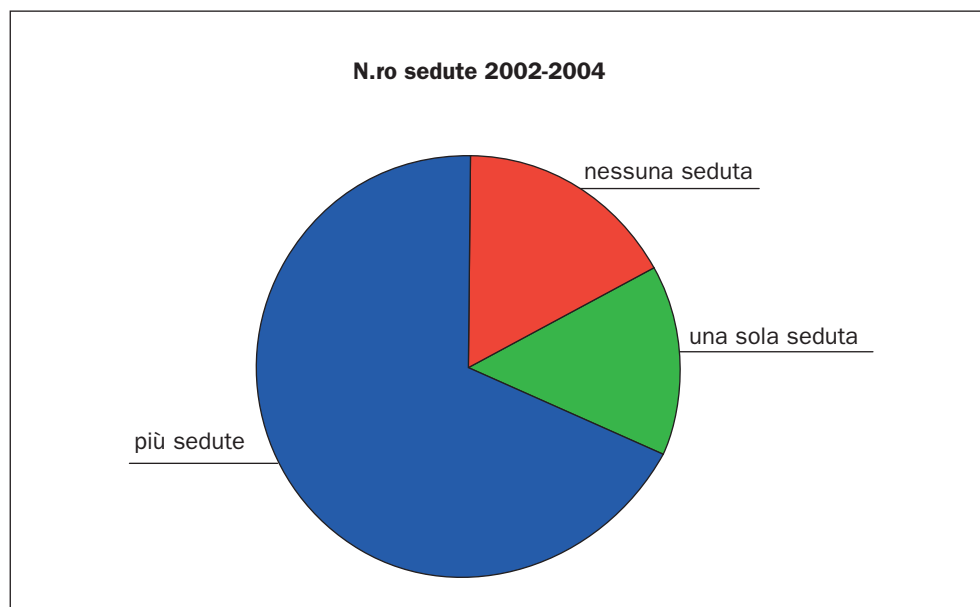
La realizzazione di una sola seduta indicherebbe invece uno sforzo frutto di una motivazione iniziale, in seguito frustrata da fattori organizzativi o di contesto, ovvero di un successivo coinvolgimento limitato e selettivo di attori sociali ed istituzionali.

L'assenza di sedute plenarie denoterebbe invece tanto la mancanza di una effettiva motivazione del vertice, quanto un mancato coinvolgimento della struttura organizzativa sull'attivazione dell'istituto.

## Analisi monovariata

Le Prefetture-Utg ove nel triennio 2002-2004 si sono svolte più sedute plenarie della Conferenza Permanente sono 69 (pari al 67,6 %), contro le 16 (15,7 %) ove si è svolta una sola seduta e 17 (16,7 %) nelle quali la plenaria non è stata mai convocata.

Il fatto che nei due terzi delle Prefetture-Utg abbia avuto luogo entro il 2004 più di una seduta plenaria della Conferenza Permanente è sicuramente un dato positivo, indicatore di una certa soglia di impegno organizzativo profuso nell'attivazione dell'istituto sul piano operativo, che, nella maggior parte dei casi, sia pure con un certo ritardo, ha comunque fatto seguito all'adozione del provvedimento formale di istituzione.



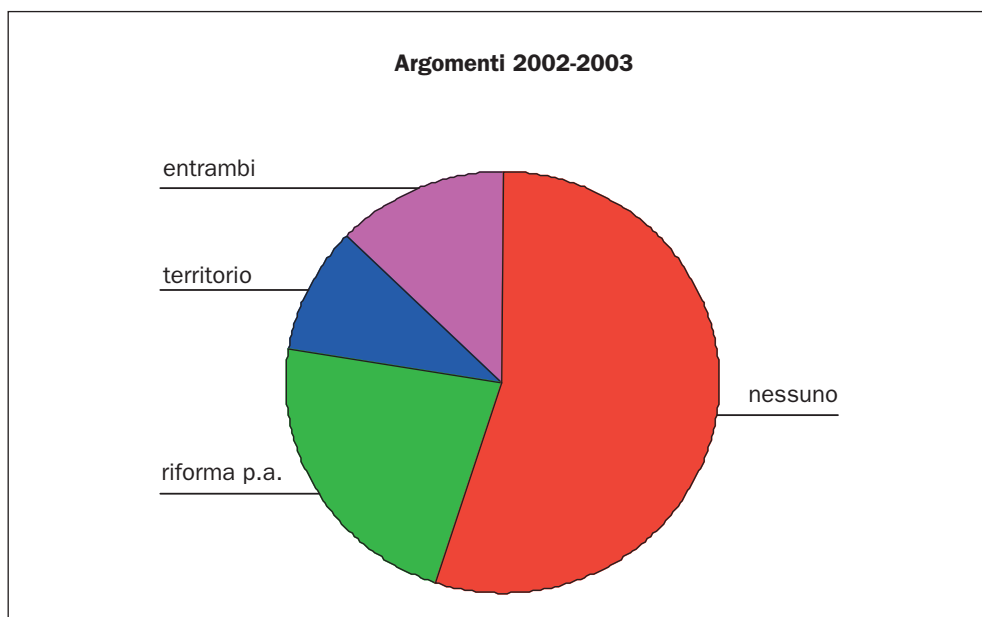
### 3.3. La variabile 7: gli argomenti trattati nel biennio 2002-2003

La tipologia di argomenti trattati nel biennio 2002-2003 dalla Conferenza Permanente costituisce un indicatore di attività di ordine sostanziale e riflette la capacità di comunicazione e di coinvolgimento degli attori sociali ed istituzionali del contesto di riferimento nello sviluppo di specifiche attività progettuali.

#### Analisi monovariata

Le Prefetture-UTG le cui Conferenze Permanenti nel biennio 2002-2003 hanno affrontato, nello sviluppo delle loro specifiche progettualità, solo argomenti inerenti la riforma della pubblica amministrazione sono 23 (22,5 %), quelle che hanno affrontato solo argomenti inerenti problematiche del territorio sono 10 (9,8 %), mentre quelle che hanno affrontato sia argomenti inerenti la riforma della pubblica amministrazione, che argomenti inerenti problematiche del territorio sono 13 (12,7%). Le Prefetture-UTG le cui Conferenze Permanenti non si sono invece mai riunite o non risultano aver affrontato alcun argomento sono ben 56 (pari al 54,9 %).

Questi dati risultano indice di un avvio dei lavori nella maggioranza dei casi piuttosto difficoltoso. Lo sviluppo di attività progettuali è stato comunque più agevole nei confronti del *cliente interno*, vale a dire nel campo delle problematiche inerenti la riforma della pubblica amministrazione, con un totale di 36 casi, che non nei confronti del *cliente esterno*, e cioè le problematiche del territorio di riferimento, con appena 23 casi.

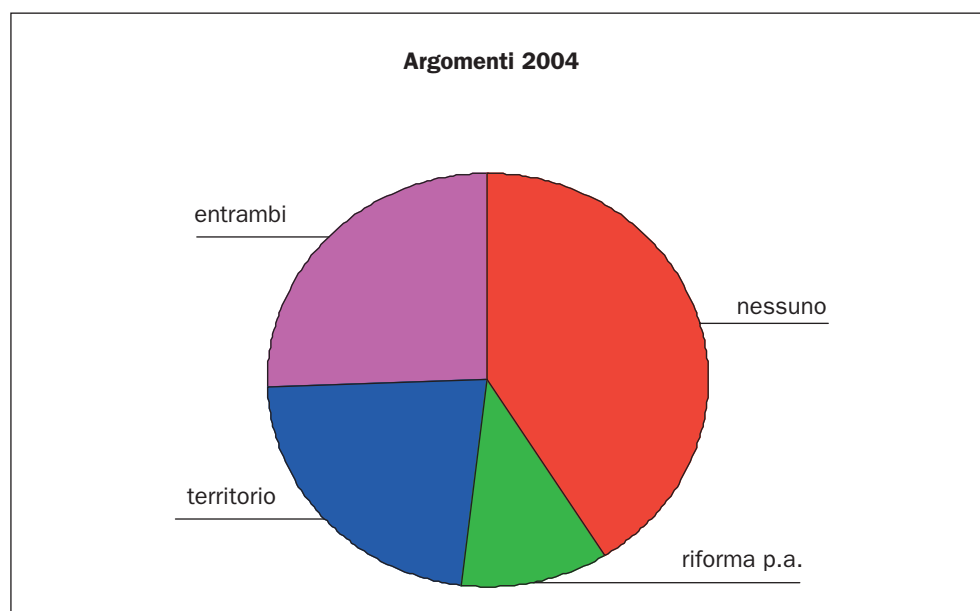


## 3.4. La variabile 8: gli argomenti trattati nell'anno 2004

La tipologia di argomenti trattati nell'anno 2004 dalla Conferenza Permanente costituisce un indicatore di attività di ordine sostanziale e riflette la capacità di comunicazione e di coinvolgimento degli attori sociali ed istituzionali del contesto di riferimento nello sviluppo di specifiche attività progettuali.

### Analisi monovariata

Le Prefetture-UTG le cui Conferenze Permanenti nell'anno 2004, nello sviluppo delle rispettive progettualità, hanno affrontato solo argomenti inerenti la riforma della pubblica amministrazione sono 11 (10,8 %), quelle che hanno affrontato solo argomenti inerenti problematiche del territorio sono 23 (22,5 %), mentre quelle che hanno affrontato sia argomenti inerenti la riforma della pubblica amministrazione, che argomenti inerenti problematiche del territorio sono 26 (25,5%). Le Prefetture-UTG le cui Conferenze Permanenti non si sono invece mai riunite o non risultano aver affrontato alcun argomento sono ben 42 (pari al 41,2 %).



Nonostante il numero di Conferenze Permanenti che non sono state in grado di sviluppare alcuna attività progettuale sia rimasto relativamente alto, esso risulta tuttavia sensibilmente diminuito in valore assoluto, da 56 (54,9 %) a 42 (41,2 %), segno di un apprezzabile progresso nell'affermazione dell'istituto.

L'altro segnale indubbiamente positivo nel 2004 è che ben 49 Conferenze Permanenti sono riuscite a sviluppare progettualità sulle problematiche del territorio, contro le sole 23 del biennio 2002-2003. Nel frattempo, le conferenze che hanno svolto attività relative alla riforma della pubblica amministrazione sono passate nel 2004 da 36 a 37, con un mantenimento pressoché costante del livello di impegno precedentemente registrato.

Quanto sopra è indice di uno spostamento generale delle priorità dalle esigenze di miglioramento degli uffici pubblici, *cliente interno* per definizione, alla soddisfazione di specifiche ed articolate istanze del territorio di riferimento, in un'ottica di servizio verso i cittadini e, in generale, gli attori sociali configurabili come il *cliente esterno*.

### **3.5. La variabile 9: le best practices realizzate nel biennio 2002-2003**

L'avvenuta realizzazione di *best practices* nell'ambito dei lavori della Conferenza Permanente nel biennio 2002-2003 costituisce un indicatore di attività di ordine sostanziale. Riflette non solo la capacità di comunicazione e di coinvolgimento degli attori sociali ed istituzionali del contesto di riferimento, ma anche la capacità di suscitare tra di essi una cooperazione efficace su obiettivi concreti e condivisi. La produzione di *best practices* denota infatti aspetti di particolare qualità delle attività progettuali sviluppate nell'ambito della Conferenza Permanente.

#### **Analisi monovariata**

Le Prefetture-UTG le cui Conferenze Permanenti nel corso del biennio 2002-2003, a giudizio del Dipartimento Affari Interni e Territoriali, hanno sviluppato almeno una *best practice* sono 17 (16,7%). Deve aggiungersi il fatto che le *best practices* considerate tali sono in tutto 23. Alcune Prefetture-UTG sono state in grado di sviluppare due (Ferrara, Avellino) o addirittura tre (l'Aquila, Enna) *best practices*.

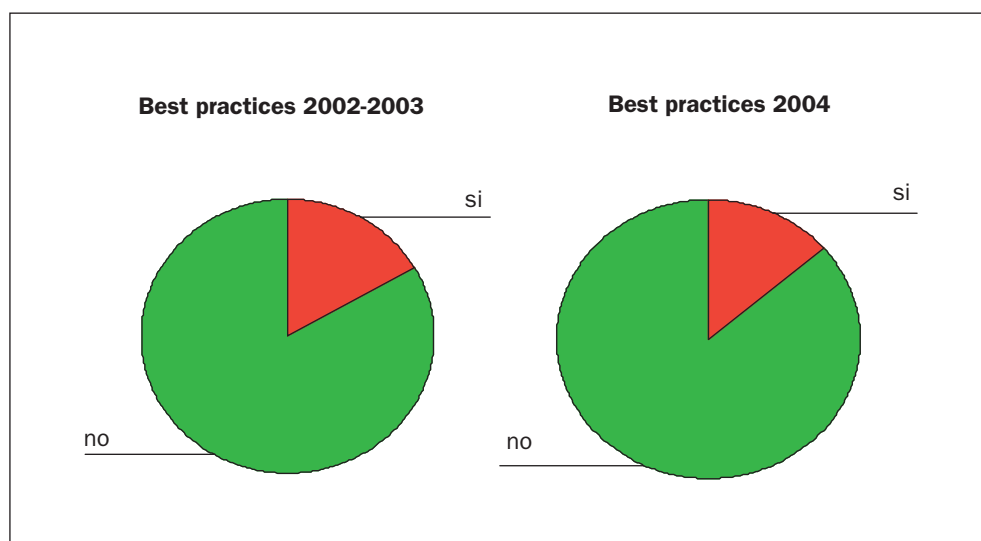
### **3.6. La variabile 10: le best practices realizzate nell'anno 2004**

L'avvenuta realizzazione di *best practices* nell'ambito dei lavori della Conferenza Permanente nell'anno 2004 costituisce un indicatore di attività di ordine sostanziale. Riflette non solo la capacità di comunicazione e di coinvolgimento degli attori sociali ed istituzionali del contesto di riferimento, ma anche la capacità di suscitare tra di essi una cooperazione efficace su obiettivi concreti e condivisi. La produzione di *best practices* denota infatti aspetti di particolare qualità delle attività progettuali sviluppate nell'ambito della Conferenza Permanente.

## Analisi monovariata

Le Prefetture-UTG le cui Conferenze Permanenti nel corso del 2004, a giudizio del Dipartimento Affari Interni e Territoriali, hanno sviluppato almeno una *best practice* sono 14 (13,7%). Deve aggiungersi il fatto che le *best practices* considerate tali sono in tutto 16, poichè due Prefetture-UTG sono state in grado di sviluppare due *best practices* (Modena, Forlì-Cesena).

La leggera flessione del numero di Prefetture-UTG che hanno sviluppato *best practices* nel 2004 rispetto al biennio 2002-2003 non deve essere interpretata in alcun modo quale fenomeno negativo. Ciò in quanto i dati relativi al 2002-2003, disponibili solo in modalità aggregata, investono le attività realizzate nell'ambito di un biennio, e cioè della seconda parte del 2002 e di tutto il 2003, mentre quelli relativi al 2004 riflettono i risultati conseguiti nel corso di un solo anno solare.



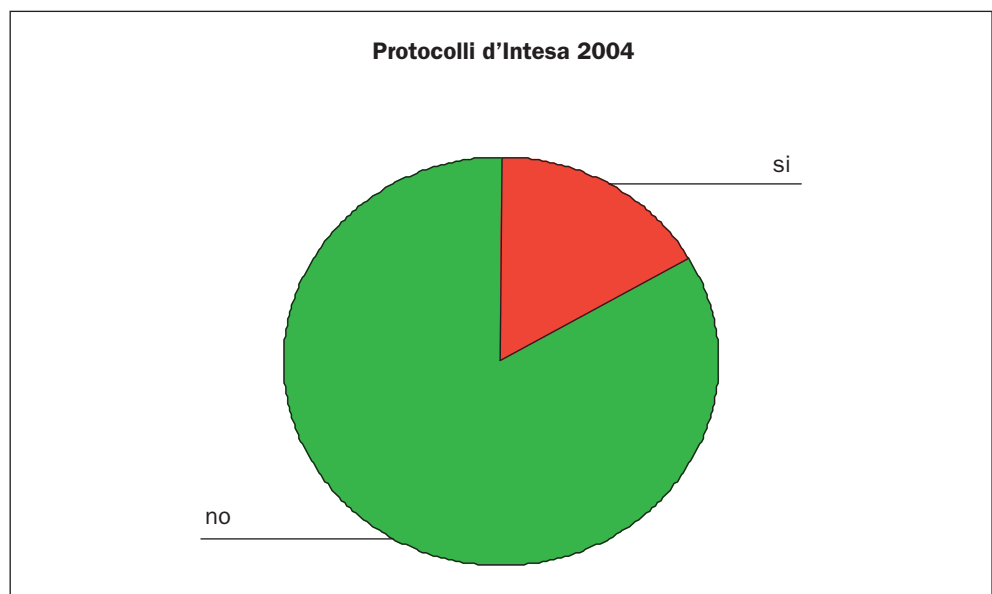
### 3.7. La variabile 11: i protocolli d'intesa realizzati nell'anno 2004

L'avvenuta realizzazione di protocolli d'intesa nell'ambito dei lavori della Conferenza Permanente nell'anno 2004 costituisce un indicatore di attività di ordine sostanziale. Riflette non solo la capacità di comunicazione e di coinvolgimento degli attori sociali ed istituzionali del contesto di riferimento e la capacità di suscitare tra di essi una cooperazione efficace su obiettivi concreti e condivisi, ma anche quella di ricorrere con successo a strumenti concreti di realizzazione negoziata di interventi.

### Analisi monovariata

Le Prefetture-UTG le cui Conferenze Permanenti nel 2004 hanno fatto ricorso con successo almeno una volta allo strumento del protocollo d'intesa sono 17 (16,7%). Il dato per il biennio 2002-2003 non è disponibile e non è pertanto possibile un confronto con l'andamento del periodo precedente.

I protocolli d'intesa realizzati nel 2004 sono complessivamente 27, di cui 9 da sezioni prime (*amministrazioni d'ordine*), 5 da sezioni seconde (*sviluppo economico e attività produttive*), 2 da sezioni terze (*territorio, ambiente e infrastrutture*) e ben 11 da sezioni quarte (*servizi alla persona e alla comunità*) della Conferenza Permanente.



A ciò si deve aggiungere che alcune Prefetture-UTG sono state in grado di sviluppare due (Alessandria, Imperia), tre (Vibo Valentia) o addirittura quattro (Lucca, Pordenone) protocolli d'intesa in Conferenza Permanente, con ciò dando prova non solo di aver messo a regime un metodo di lavoro altamente produttivo, ma anche di aver stabilizzato una o più reti transazionali di attori sociali ed istituzionali nei contesti di riferimento.

Manca tuttavia un dato oggettivo che possa comprovare effettivamente la riferibilità del risultato alla reale efficacia delle reti transazionali costituite nell'ambito delle Conferenze Permanenti. Tali reti transazionali potrebbero infatti avere origini precedenti ed esogene all'attivazione dell'istituto. La realizzazione di protocolli d'intesa denota comunque l'avvenuta costruzione e la relativa permanenza di schemi cognitivi e strutture condivise di senso e di significato tra i diversi attori sociali e istituzionali coinvolti nella rete.

## 4. I fattori organizzativi e di contesto

### 4.1. La variabile 1: la Regione

La Regione ove la Prefettura-Utg ha sede è un fattore di contesto di fondamentale importanza. Vi rientrano infatti elementi di ordine strutturale (caratteristiche geografiche, demografiche ed economiche; risorse e problematiche del territorio, ecc.) e culturale (caratteristiche del tessuto sociale; politiche, priorità e programmi degli organi di governo della Regione e degli Enti locali; qualità e capacità del personale degli uffici periferici delle amministrazioni statali, degli altri enti, delle imprese, dell'associazionismo e del terzo settore; capacità di comunicazione e cooperazione di tutti questi attori sociali e istituzionali).

#### Analisi bivariate

*L'incrocio della variabile 1 con la variabile 5 consente di conoscere quante Prefetture-Utg di ciascuna Regione hanno formalmente istituito la Conferenza Permanente rispettivamente nel 2002, nel 2003 e nel 2004.*

Le Regioni in cui l'istituzione delle Conferenze Permanenti è stata più precoce sono la Calabria, ove l'istituzione è avvenuta nel 2002 in tutte e 5 le Prefetture-Utg, la Liguria, in cui è avvenuta nel 2002 in tutte e 4, il Molise e la Basilicata, in cui è avvenuta nel 2002 in tutte e 2, l'Emilia Romagna, in cui è avvenuta nel 2002 in 8 su 9, la Lombardia, in cui è avvenuta nel 2002 in 8 su 11, il Veneto, in cui è avvenuta nel 2002 in 5 su 7, la Sardegna e le Marche, in cui è avvenuta nel 2002 in 3 su 4. Al contrario, le sei Conferenze Permanenti istituite solo nel 2004 risultano distribuite in altrettante regioni relativamente più ritardatarie, in cui gli anni di istituzione risultano cioè più diluiti nel tempo: Lazio, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Puglia, Sicilia.

*L'incrocio della variabile 1 con la variabile 6 consente di conoscere quante Prefetture-Utg di ciascuna Regione hanno tenuto sedute plenarie della Conferenza Permanente nel triennio 2002-2004 e con quale frequenza.*

Le regioni in cui l'aver tenuto più sedute plenarie di Conferenza Permanente è risultata esperienza comune a tutte le Prefetture-Utg sono le Marche, l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo, il Molise e la Basilicata, quindi con una netta prevalenza delle Regioni con pochi capoluoghi di provincia e di quelle ubicate nell'Italia Centrale, seguite dalla Toscana con 8 su 10 e dall'Emilia Romagna con 7 su 9. Risultano invece sorprendentemente più in ritardo Regioni come la Lombardia e il Veneto, in ciascuna delle quali ben 4 Prefetture-Utg, rispettivamente su 11 e su 7, risultano non aver tenuto alcuna seduta nel triennio 2002-2004, e la Sicilia, ove tale percentuale



scende a 3 su 9. Ciò che colpisce è la differenza di *performance* esistente tra le Prefetture di ciascuna di queste Regioni, probabilmente riferibile a rari contatti e scarsa cooperazione tra le stesse, che stride con la maggiore uniformità di rendimento su questa variabile delle Prefetture-Utg di Regioni pur con molti capoluoghi di provincia come Toscana ed Emilia Romagna, che denoterebbe maggiori contatti ed a una più intensa cooperazione.

*L'incrocio della variabile 1 con le variabili 7 e 8 permette di osservare quali tipologie di argomento le Conferenze Permanenti delle Prefetture-Utg di ciascuna regione hanno affrontato nel triennio 2002-2004.*

Per quanto attiene il biennio 2002-2003, le Regioni le cui Prefetture-Utg si sono dimostrate più attive secondo questo indicatore sono la Calabria (con due Prefetture-Utg che ha affrontato argomenti attinenti le la riforma della p.a., una problematiche del territorio e due entrambe le tipologie di argomento), l'Abruzzo (con una Prefettura-Utg sulla riforma della p.a. e tre su entrambe le tipologie di argomenti), il Molise (con entrambe le Prefetture-Utg impegnate sulla riforma della p.a.), la Liguria (con una Prefettura-Utg su problematiche del territorio, due su entrambe le tipologie di argomento e una soltanto che in Conferenza Permanente non ha affrontato alcun argomento), l'Emilia Romagna (con tre Prefetture-Utg impegnate su tematiche di riforma della p.a., una su problematiche del territorio, tre su entrambe le tipologie di argomento e solo due che in Conferenza Permanente non hanno affrontato alcun argomento), le Marche (con due Prefetture-Utg impegnate sulla riforma della p.a., una sulle problematiche del territorio e solo una che non ha affrontato alcun argomento) e la Campania (con una Prefettura-Utg impegnata sulla riforma della p.a., due sulle problematiche del territorio, una su entrambe le tipologie di argomento e solo una che non ha affrontato alcun argomento). Viceversa, quasi tutte le altre Regioni su questo indicatore sembrano aver accumulato, nella maggioranza dei casi, un certo ritardo.

Nel 2004 la situazione cambia in modo sorprendente. Se infatti le Marche (con due Prefetture-Utg impegnate su problematiche del territorio e due su entrambe le tipologie di argomento), il Molise (con una Prefettura-Utg impegnata su problematiche del territorio e una su entrambe le tipologie di argomento) e la Campania (con due Prefetture-Utg impegnate sulla riforma della p.a., due su entrambe le tipologie di argomento e solo una che in Conferenza Permanente non ha affrontato alcun argomento) hanno confermato i *trend* del biennio precedente, altre regioni "di punta" hanno subito solo una lieve flessione (Emilia Romagna, Abruzzo, Calabria e Liguria). Risultano invece molto più attive che nel biennio precedente il Piemonte (con una Prefettura-Utg attiva sulla riforma della p.a., tre sulle problematiche del territorio, due su entrambe le tipologie di argomento e solo due che in Conferenza Permanente non hanno affrontato alcun argomento), la Basilicata (con una Prefettura-Utg impegnata sulla riforma della p.a. e una su entrambe le tipologie di argo-

mento), la Campania (con due Prefetture-Utg impegnate sulla riforma della p.a., due su entrambe le tipologie di argomento e solo una che in Conferenza Permanente non hanno affrontato alcun argomento) e la Toscana (con due Prefetture-Utg sulla riforma della p.a., tre sulle problematiche del territorio, due su entrambe le tipologie di argomento e tre che in Conferenza Permanente non hanno affrontato alcun argomento). Permangono invece in una situazione di vistoso ritardo Regioni come Lombardia, Veneto e Sicilia, in cui le Prefetture-Utg che risultano non aver affrontato alcun argomento nel 2004 sono rispettivamente 9 su 11, 5 su 7 e 5 su 9.

*L'incrocio della variabile 1 con le variabili 9 e 10 permette di conoscere in quali Regioni le Conferenze Permanenti sono riuscite a svolgere in modo più incisivo la propria attività ed a conseguire i risultati più soddisfacenti rispettivamente nel biennio 2002-2003 e nell'anno 2004.*

Questi indicatori riflettono la qualità piuttosto che non la quantità di lavoro svolto nelle Conferenze Permanenti delle Prefetture-Utg di ciascuna Regione.

Nel biennio 2002-2003 le Regioni nelle quali la presenza di Prefetture-Utg che hanno realizzato almeno una *best practice* in Conferenza Permanente sono più numerose sono Molise (2 Prefetture-Utg su 2), Campania (3 su 5), Marche (2 su 4), Abruzzo (2 su 4) ed Emilia Romagna (3 su 9). Nessuna sorpresa, dunque, visto che queste cinque Regioni risultano essere tutte nell'elenco di quelle più attive sotto il profilo quantitativo nello stesso biennio 2002-2003. Ove infatti c'è un tasso maggiore di attività, risulta esserci di regola anche una concentrazione maggiore di casi di eccellenza. Seguono Sardegna (con 1 su 4), Lazio (con 1 su 5), Piemonte (con 1 su 8), Sicilia (con 1 su 9), Lombardia (con 1 su 10).

Nell'anno 2004, questa stessa dinamica sembra essere in buona parte confermata. Le Regioni in testa nelle *best practices* sono infatti Molise (con 2 Prefetture-Utg su 2) ed Emilia Romagna (con 3 Prefetture-Utg su 9), cui vanno ad aggiungersi il Piemonte (con 2 Prefetture-Utg su 8) e la Basilicata (con 1 su 2). Seguono Abruzzo e Liguria (con 1 su 4), Puglia (con 1 su 5), e Toscana (con 1 su 10).

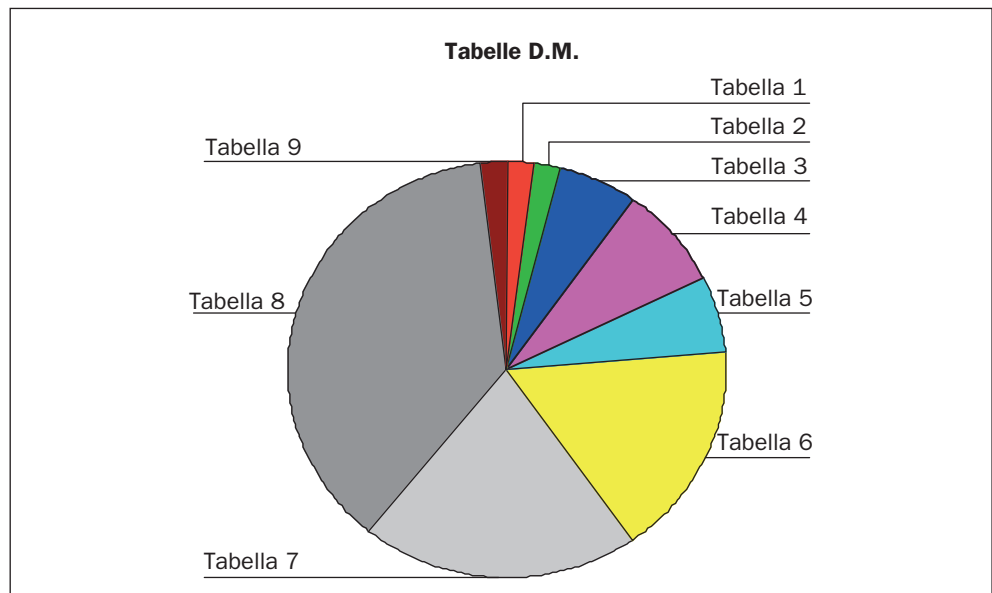
*L'incrocio della variabile 1 con la variabile 11 permette di conoscere quante Conferenze Permanenti in ogni Regione hanno fatto ricorso con successo almeno una volta allo strumento del protocollo d'intesa.*

Questo indicatore, disponibile per il solo 2004, è anch'esso di qualità, in quanto esplicitamente diretto a misurare il ricorso ad uno specifico strumento di cooperazione.

Le Regioni le cui Prefetture-Utg in Conferenza Permanente hanno fatto uso in maggior numero dello strumento del protocollo d'intesa sono il Piemonte (con tre Prefetture-Utg su 8), l'Emilia Romagna e la Sicilia (con 2 su 9), la Toscana (con 2 su 10), la Puglia (con 2 su 5), l'Umbria (con 1 su 2), seguite da Liguria, Sardegna e Friuli Venezia Giulia (con 1 su 4), Calabria (con 1 su 5) e Veneto (con 1 su 7).

## 4.2. La variabile 2: la tipologia di contesto (tabelle D.M. 18/11/2002)

La tabella del D.M. 18 novembre 2002 (le tabelle sono numerate da 1 a 9) nella quale ogni singola Prefettura-U.T.G. risulta inquadrata rappresenta un fattore di contesto di carattere strutturale e nello stesso tempo un fattore organizzativo, anch'esso di carattere strutturale. La tabella è in particolare indicatore della *tipologia di contesto* (ove il termine *contesto* viene riferito tanto all'ambiente sociale, quanto all'organizzazione), riflettendo in parallelo la dimensione/complessità delle problematiche del territorio provinciale di riferimento <sup>8</sup>, quanto la dimensione/complessità della struttura organizzativa della Prefettura-Utg.



Al fine di accrescere la significatività delle successive analisi, si è ritenuto di:

1. aggregare i casi delle prime tre tabelle (1, 2 e 3) in un'unica classe ("*città metropolitane capoluogo di regione*"), numericamente più consistente e pertanto più facilmente comparabile con le altre classi;

2. aggregare i casi dell'ultima tabella (9) a quelli della penultima (8) in un'unica classe. La specificità delle Prefetture-Commissariati del governo di Trento e Bolzano rendono infatti questi ultimi più assimilabili, se non altro per modalità organizzative e dimensioni strutturali, alla Prefetture-Utg dei "*capoluoghi di provincia di piccole dimensioni/ridotta complessità*", che non ai "*restanti capoluoghi di Regione*";

<sup>8</sup> La collocazione di ciascuna Prefettura-Utg in una nove tabelle allegate al D.M. 18 novembre 2002, ciascuna corrispondente ad un modulo organizzativo di diversa dimensione, ha avuto luogo attraverso una valutazione delle diverse sedi sulla base di alcune famiglie di indicatori rilevanti per lo svolgimento delle diverse funzioni istituzionali (numero di comuni della provincia, numero di elettori, numero di commissariamenti per infiltrazioni mafiose negli ultimi 10 anni, indice composito di efficienza delle pubbliche amministrazioni, numero di reati per cento abitanti, complessità del tessuto produttivo).

3. Nonostante il loro numero molto ridotto, non si è ritenuto opportuno aggregare tra loro in un'unica classe i casi di cui alle tabelle 4 e 5, in quanto risultano espressione di tipologie di contesto molto diverse tra loro.

Dalle nove tabelle del DM 18 novembre 2002 si sono quindi ricavate le seguenti sei classi di tipologia di contesto:

## TIPOLOGIE DI CONTESTO

Classi	Tabelle	Numero di casi
1^ Classe CAPOLUOGHI DI REGIONE – AREE METROPOLITANE	tabelle 1, 2 e 3	10
2^ Classe CAPOLUOGHI DI REGIONE DI MEDIE/ RIDOTTE DIMENSIONI/COMPLESSITÀ	tabella 4	8
3^ Classe CAPOLUOGHI DI PROVINCIA DI GRANDI DIMENSIONI/ COMPLESSITÀ	tabella 5	6
4^ Classe CAPOLUOGHI DI PROVINCIA DI MEDIE DIMENSIONI/ COMPLESSITÀ	tabella 6	17
5^ Classe CAPOLUOGHI DI PROVINCIA DI MEDIE/ RIDOTTE DIMENSIONI/COMPLESSITÀ	tabella 7	21
6^ Classe CAPOLUOGHI DI PROVINCIA DI RIDOTTE DIMENSIONI/COMPLESSITÀ	tabelle 8 e 9	40

### Analisi bivariate

*L'incrocio della variabile 2 con la variabile 5 consente di conoscere quante Prefetture-UTG per ciascuna tipologia di contesto hanno formalmente istituito la Conferenza Permanente rispettivamente nel 2002, nel 2003 e nel 2004.*

Le tipologie di contesto che sembrano aver favorito una precoce istituzione delle Conferenze Permanenti sono quelle di 2^ classe (capoluoghi di regione di

medie-ridotte dimensioni/complessità), con il 75% delle Conferenze istituite nel 2002 e il restante 25% nel 2003, seguite da quelle di 6<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di ridotte dimensioni/complessità) con il 67,5% di istituzioni nel 2002, quelle di 5<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie/ridotte dimensioni/complessità) con il 66,6%, quelle di 4<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie dimensioni/complessità) con il 58,8%. Ultime in graduatoria sono le tipologie di contesto di 1<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione aree metropolitane) e di 3<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di grandi dimensioni/complessità), entrambe con il 50% di istituzioni datate 2002 e il restante 50% nel 2003.

*L'incrocio della variabile 2 con la variabile 6 consente di conoscere quante Prefetture-Utg per ciascuna tipologia di contesto hanno tenuto sedute plenarie della Conferenza Permanente nel triennio 2002-2004 e con quale frequenza.*

Questo indicatore vede la prevalenza delle tipologie di contesto di 2<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione di medie-ridotte dimensioni/complessità), di 3<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di grandi dimensioni/complessità) e di 6<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di ridotte dimensioni/complessità), rispettivamente con l'87,5% , l'83,3% ed il 75% delle Prefetture-Utg in cui nel triennio 2002-2004 si sono tenute più sedute plenarie di Conferenza Permanente. Seguono la 5<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie/ridotte dimensioni/complessità) con il 66,6%, la 1<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione aree metropolitane) con il 50% e la 4<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie dimensioni/complessità) con il 47%.

*L'incrocio della variabile 2 con le variabili 7 e 8 permette di osservare la progettualità sviluppata dalle Conferenze Permanenti presso le Prefetture-Utg nel triennio 2002-2004 a seconda della tipologia di contesto.*

Si premette che i casi di progettualità relativi a riforma della p.a., problematiche del territorio o entrambe le tipologie sono state considerate in modo aggregato per non disperdere la significatività dei dati.

Nel biennio 2002-2003 questo indicatore di attività vede la prevalenza delle tipologie di contesto di 2<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione di medie-ridotte dimensioni/complessità) con un tasso di casi di progettualità del 62,5%, seguita dalle tipologie di 1<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione aree metropolitane), di 3<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di grandi dimensioni/complessità) e di 6<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di ridotte dimensioni/complessità), con il 50%. Seguono la 5<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie/ridotte dimensioni/complessità) con il 38% e la 4<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie dimensioni/complessità) con il 29,4%.

Nel 2004 la situazione muta sensibilmente.

In testa sono sempre le Prefetture-Utg di tipologia di contesto di 2<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione di medie-ridotte dimensioni/complessità) con un tasso di

casi di progettualità che sale dal 62,5% addirittura all'87,5%, con un solo caso in valore assoluto di assenza di progettualità in tutta la classe, costituita da appena 8 casi.

Seguono la 3<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di grandi dimensioni/complexità) e la 5<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie/ridotte dimensioni/complexità), entrambe con il 66,6%, la 6<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di ridotte dimensioni/complexità) con il 62,5% e la 4<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie dimensioni/complexità) con il 41,1%.

Come si può agevolmente notare, tutti i *trend* di produttività in questione risultano in più o meno consistente aumento, segnale, questo, altamente positivo in relazione all'ampliamento geografico dell'operatività dell'istituto della Conferenza Permanente nella quasi totalità delle tipologie di contesto.

L'unica eccezione, che risulta in netto decremento, è quella della 1<sup>a</sup> classe di tipologia di contesto (capoluoghi di regione aree metropolitane), che scende dal 50% al 30%, andandosi a collocare all'ultimo posto, con 7 casi su 10 privi di progettualità in Conferenza Permanente.

*L'incrocio della variabile 2 con le variabili 9 e 10 permette di conoscere quali sono le tipologia di contesto delle Prefetture-Utg le cui Conferenze Permanenti sono riuscite a svolgere in modo più incisivo la propria attività ed a conseguire i risultati più soddisfacenti rispettivamente nel biennio 2002-2003 e nell'anno 2004.*

La distribuzione delle *best practices* nel biennio 2002-2003 in percentuale sul numero di casi è in favore della tipologia di contesto di 2<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione di medie-ridotte dimensioni/complexità) con un totale di 4 Prefetture-Utg su 8 che hanno realizzato almeno una *best practice* (50% dei casi). Seguono la 3<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di grandi dimensioni/complexità) con 2 su 6 (33% dei casi), la 6<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di ridotte dimensioni/complexità) con 6 casi su 40 (15%) e la 5<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie/ridotte dimensioni/complexità) con 3 casi su 21 (14,2%). Infine, abbiamo la 1<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione aree metropolitane) con 1 caso su 10 (10%) e la 4<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie dimensioni/complexità) con 1 caso su 17 (5,8%).

La distribuzione delle *best practices* tra le diverse tipologie di contesto nell'anno 2004 varia tutto sommato di poco rispetto al biennio di esordio delle Conferenze Permanenti. La tipologia più favorita è ancora quella di 2<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione di medie-ridotte dimensioni/complexità) con un totale di 3 Prefetture-Utg su 8 (37,5%) ad aver realizzato delle *best practices*, seguita a brevissima distanza l'una dall'altra dalla 3<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di grandi dimensioni/complexità) con 1 caso su 6 (16,6%), 5<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie/ridotte dimensioni/complexità) con 3 casi su 21 (14,2% e 6<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di ridotte dimensioni/complexità) con 5 casi su 40 (12,5%).

Abbiamo infine in coda, esattamente come nel biennio precedente, la 1<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione aree metropolitane) con 1 caso su 10 (10%) e la 4<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie dimensioni/complessità) con 1 caso su 17 (5,8%).

*L'incrocio della variabile 2 con la variabile 11 permette di conoscere quali sono le tipologie di contesto in cui le Conferenze Permanenti hanno fatto ricorso con successo almeno una volta allo strumento del protocollo d'intesa.*

Le tipologie di contesto in cui il ricorso allo strumento del protocollo d'intesa in Conferenza Permanente è stato più frequente sono quelle di 3<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di grandi dimensioni/complessità) con 2 casi su 6 (33%), quelle di 2<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione di medie-ridotte dimensioni/complessità) con 2 casi su 8, e 6<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di ridotte dimensioni/complessità) con 10 casi su 40 (25%).

Seguono, visibilmente distanziate, la 1<sup>a</sup> classe (capoluoghi di regione aree metropolitane) con 1 caso su 10 (10%), la 5<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie/ridotte dimensioni/complessità) con 2 casi su 21 (9,5%) e la 4<sup>a</sup> classe (capoluoghi di provincia di medie dimensioni/complessità) con nessun caso su 17.

### 4.3. Le variabili 3, 4 e 13: la composizione dell'ufficio di gabinetto

Il gabinetto, l'ufficio di staff di diretta collaborazione del Prefetto titolare della Prefettura-Utg, ai sensi del D.M. 18 novembre 2002, ha tra le sue funzioni quella di "organizzazione dei lavori della Conferenza Permanente e promozione ed attuazione delle politiche e degli orientamenti adottati" ai sensi dell'art.4 del Regolamento U.T.G..

Costituisce quindi la "tecnostuttura" di cui il Prefetto, per espressa previsione normativa, si può valere per promuovere e gestire le attività della Conferenza Permanente. La presenza di uno o più dirigenti nell'ufficio in questione costituisce pertanto una risorsa di cruciale importanza per il Prefetto, che può loro affidare la programmazione, l'organizzazione e lo svolgimento delle necessarie attività.

La composizione dell'ufficio di gabinetto della Prefettura-Utg costituisce un fattore organizzativo di ordine strutturale.

La variabile 3 indica il numero di dirigenti previsti in organico nell'ufficio di gabinetto di ciascuna Prefettura-Utg dal D.M. 18 novembre 2002.

La variabile 4 indica invece il numero di dirigenti effettivamente presenti nell'ufficio di gabinetto di ciascuna Prefettura-Utg per la maggior parte del triennio 2002-2004.

Infine, la variabile 13 indica il rapporto presenze-organico nell'ufficio di gabinetto di ciascuna Prefettura-Utg. Quest'ultima variabile riveste un effettivo interesse per lo svolgimento dell'indagine, in quanto il numero di dirigenti effettiva-



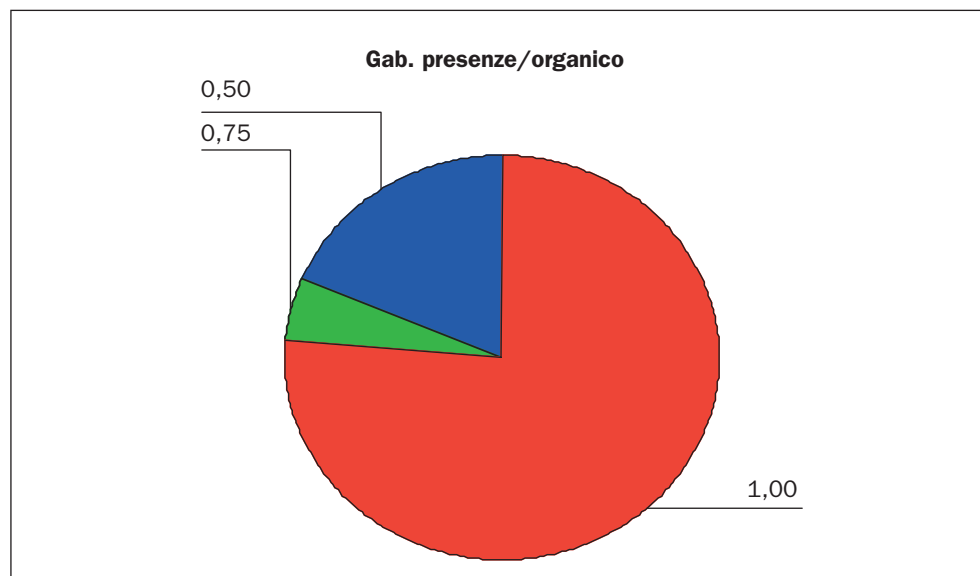
mente presenti nell'ufficio di gabinetto in rapporto all'organico previsto dal D.M. 18 novembre 2002 potrebbe condizionare lo svolgimento delle attività di convocazione, programmazione e svolgimento dei lavori della Conferenza Permanente. A rilevare infatti non è tanto l'organico delle posizioni dirigenziali previste dal D.M. 18 novembre 2002, quanto piuttosto la consistenza delle reali presenze, al netto delle c.d. "supplenze" e "scavalchi".

## Analisi monovariata

Le Prefetture-Utg con una presenza effettiva di dirigenti della carriera prefettizia nell'ufficio di gabinetto corrispondente all'organico previsto dalle tabelle allegate al D.M. 18 novembre 2002 per la maggior parte del triennio 2002-2004 sono 78 (pari al 76,5 %), quelle con una presenza pari ai tre quarti dell'organico sono 5 (4,9 %), quelle con un numero di presenze pari alla metà dell'organico sono 19 (18,6 %).

Il criterio utilizzato è stato quello di verificare la presenza di incarichi c.d. di "supplenza" o "scavalco" di durata superiore alla metà del triennio per i posti di funzione di dirigente in posizione di staff nell'ambito degli uffici di gabinetto delle Prefetture-Utg.

Si deve tuttavia tenere conto del fatto che le Prefetture-Utg delle tabelle 8 e 9 del DM 18 novembre 2002, che costituiscono i 40 casi dell'ultima tipologia di contesto della variabile 2, hanno un solo posto di funzione dirigenziale nell'ufficio di gabinetto (il capo di gabinetto), che per ovvi motivi di carattere organizzativo e operativo non può rimanere scoperto.





## Analisi bivariate

*L'incrocio della variabile 13 con la variabile 5 consente di conoscere quanto la completezza dell'organico dirigenziale del gabinetto delle Prefetture-UTG si correli con l'anno di formale istituzione della Conferenza Permanente.*

La correlazione in questione è praticamente inesistente. Infatti, a fronte del 64,1% delle Prefetture-Utg a organico dirigenziale del gabinetto pieno che hanno istituito la Conferenza Permanente nel 2002, corrisponde un 80% di quelle con organico al 75% e un 57,8% di quelle a organico dimezzato.

*L'incrocio della variabile 13 con la variabile 6 consente di conoscere quanto la completezza dell'organico dirigenziale del gabinetto delle Prefetture-UTG si correli con la tenuta e la frequenza di sedute plenarie della Conferenza Permanente nel triennio 2002-2004.*

Anche questa correlazione risulta scarsamente significativa, tanto da configurarsi una quasi perfetta equidistribuzione di valori tra le classi. A fronte infatti del 69,2% delle Prefetture-Utg a organico dirigenziale del gabinetto pieno che hanno svolto più sedute plenarie di Conferenza Permanente, corrisponde un 60% di quelle con organico al 75% e un 63,1 % di quelle a organico dimezzato.

*L'incrocio della variabile 13 con le variabili 7 e 8 permette di osservare quanto la completezza dell'organico dirigenziale del gabinetto delle Prefetture-Utg si correli con la tipologia degli argomenti affrontati nel triennio 2002-2004 dalle Conferenze Permanenti.*

Si premette che anche in questa occasione i casi di progettualità relativi a riforma della p.a., problematiche del territorio o entrambe le tipologie sono state considerate in modo aggregato per non disperdere la significatività dei dati.

Nel biennio 2002-2003, a fronte del 48% delle Prefetture-Utg a organico dirigenziale del gabinetto pieno che hanno sviluppato progettualità in uno o in entrambi i settori considerati, corrisponde un 40% di quelle con organico al 75% e un 31,5% di quelle a organico dimezzato. In questo caso la correlazione esiste, anche se non è decisiva. La cosa appare comunque comprensibile, dal momento che in genere lo sviluppo di specifiche progettualità richiede l'impegno a medio-lungo termine di una o più risorse umane di livello dirigenziale.

Tuttavia, nel 2004, a fronte del 57,6% delle Prefetture-Utg a organico dirigenziale del gabinetto pieno che hanno sviluppato progettualità in uno o in entrambi i settori considerati, corrisponde un 60% di quelle con organico al 75% e un 63,1% di quelle a organico dimezzato. La relazione appare quindi non solo annullata, ma addirittura invertita, in favore delle Prefetture-Utg con maggiori carenze di organico dirigenziale.

*L'incrocio della variabile 13 con le variabili 9 e 10 consente di conoscere quanto la completezza dell'organico dirigenziale del gabinetto delle Prefetture-Utg si correli con lo svolgimento in modo più incisivo della propria attività in termini di risultati più soddisfacenti rispettivamente nel biennio 2002-2003 e nell'anno 2004.*

Le Prefetture-Utg che hanno realizzato *best practices* nel 2002-2003 risultano essere il 17,9% di quelle a organico dirigenziale del gabinetto pieno e il 15,7% di quelle a organico dimezzato. Nessuna Prefettura-Utg con organico al 75% risulta aver prodotto *best practices*.

Le Prefetture-Utg che hanno realizzato *best practices* nel 2004 risultano essere il 12,8% di quelle a organico dirigenziale del gabinetto pieno e addirittura il 21% di quelle a organico dimezzato. Curiosamente, nemmeno nel 2004 alcuna Prefettura-Utg con organico al 75% risulta aver prodotto *best practices*.

In ogni caso, si è dimostrato non sussistere alcuna relazione tra la completezza dell'organico dirigenziale dell'ufficio di gabinetto e la capacità di realizzare delle *best practices* nell'ambito delle attività della Conferenza Permanente.

*L'incrocio di questa variabile con la variabile 11 permette di conoscere quanto la completezza dell'organico dirigenziale del gabinetto delle Prefetture-Utg si correli con il ricorso con successo in Conferenza Permanente almeno una volta allo strumento del protocollo d'intesa.*

Per questo indicatore, la relazione sembra almeno in parte sussistere, ma solo oltre una certa soglia, dato che a fronte del 19,2% delle Prefetture-Utg a organico dirigenziale del gabinetto pieno che hanno realizzato protocolli d'intesa a livello di Conferenza Permanente nel 2004, corrisponde un 20% di quelle a organico al 75%, ma appena un 5,2% di quelle a organico dirigenziale dimezzato.

#### **4.4. La variabile 12: il cambiamento del Prefetto titolare**

Un dato significativo rilevato dal Dipartimento Affari Interni e Territoriali “è il riscontro di una vistosa mancanza di continuità tra i lavori del 2002-2003 e quelli del 2004 in alcune sedi dove vi è stato un cambio di vertice”<sup>9</sup>. In particolare, evidenzia il medesimo *report*, “la discontinuità che s'intende sottolineare è quella che ha determinato, in controtendenza con le iniziative già intraprese, il blocco dell'attività dell'organismo”.

Le credenze e le convinzioni personali del Prefetto titolare della Prefettura-Utg in merito all'utilità, alle potenzialità ed alla rilevanza dell'istituto della

<sup>9</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e gli Uffici Territoriali di Governo, “La Conferenza Permanente nel 2004”, Roma, 2005.

Conferenza Permanente costituiscono un fattore organizzativo di ordine culturale di primaria importanza. Sembra altamente probabile che tali specifici atteggiamenti e sistemi di credenze possano essere stati orientati tanto da preferenze personali, quanto da precedenti vissuti esperienziali con organi collegiali analoghi (e. comitato provinciale della pubblica amministrazione).

Le conclusioni cui è giunto il Dipartimento Affari Interni e Territoriali nel *report* della Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e gli Uffici Territoriali di Governo sono le seguenti:

- 1) “la Conferenza Permanente, allo stato attuale, si muove ad impulso esclusivo del prefetto titolare della sede;
- 2) le segreterie<sup>10</sup> non hanno alcuna autonomia né in termini di capacità propulsiva, né di capacità gestionale”<sup>11</sup>.

Tali conclusioni, e in particolare la prima, sono state prese come ipotesi da verificare attraverso la presente ricerca empirica.

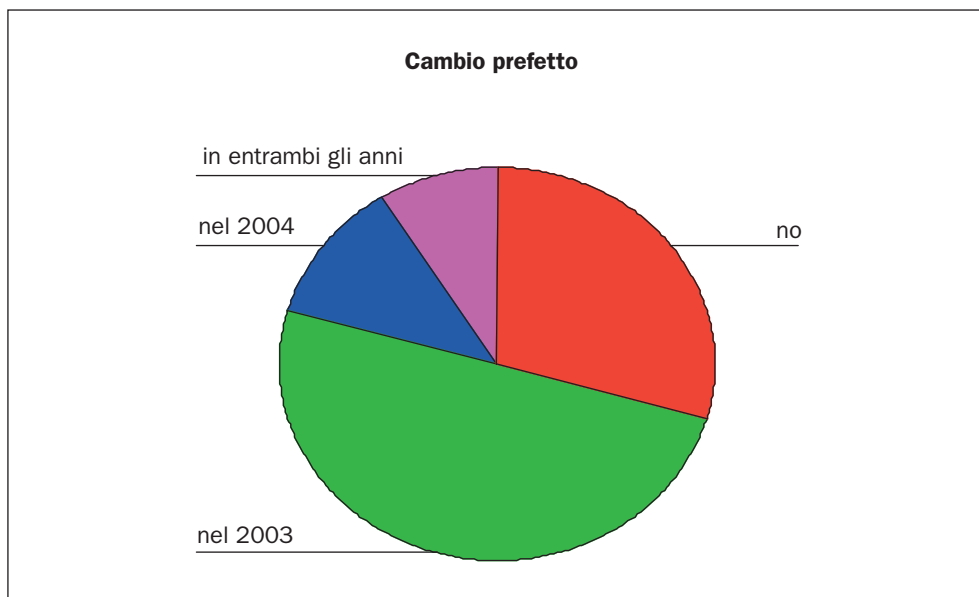
### Analisi monovariata

Ben 51 Prefetture-UTG (esattamente il 50%) hanno avuto un cambio di prefetto nel 2003, che salgono a 60 se si tiene conto anche delle 9 (8,8 %) che hanno avuto un cambio di Prefetto sia nel 2003, che nel 2004. Le Prefetture il cui Prefetto è cambiato nel 2004 sono invece solo 12 (pari all'11,8%), che salgono a 21 se si tiene conto anche delle 9 (8,8%) che avevano già cambiato Prefetto nel 2003. Le Prefetture-UTG che non hanno avuto alcun cambio di Prefetto né nel 2003, né nel 2004 sono invece 30 (pari al 29,4 %).

Questi dati sono di per sé sufficienti a dimostrare come nelle dinamiche dell'avvicendamento dei Prefetti nelle diverse sedi non solo non vi sia alcun criterio di uniformità, ma neppure di regolarità. Vi sono infatti sedi ove i cambiamenti di Prefetto avvengono dopo periodi abbastanza lunghi (29,4%), ed altre ove avvengono dopo periodi estremamente brevi (8,8%). A ciò si deve aggiungere che esistono anni di intensi cambiamenti di Prefetti tra le sedi, come il 2003 (60 cambiamenti), e anni di relativa calma, come il 2004 (solo 21 cambiamenti). Tutto questo incide sia riguardo alle aspettative di durata degli incarichi, che in relazione alle opportunità di pianificazione e realizzazione operativa del programma di azione che il Prefetto abbia inteso adottare. Evidentemente, le scelte sembrano rispondere a criteri non sempre coincidenti con le esigenze di pianificazione delle attività nelle sedi e di impostazione di una gestione efficace.

<sup>10</sup> Qui per “segreteria” si intende l'insieme di risorse dedicate dalla Prefettura-UTG alla programmazione ed alla gestione delle attività della Conferenza Permanente, di solito prevalentemente attinte dall'Ufficio di gabinetto.

<sup>11</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e gli Uffici Territoriali di Governo, Area II, “La Conferenza Permanente nel 2004”, Roma, 2005.



## Analisi bivariate

*L'incrocio della variabile 12 con la variabile 5 permette di accertare in quanti casi il cambiamento del Prefetto nel 2003 ha coinciso con la formale istituzione della Conferenza Permanente lo stesso anno o l'anno successivo.*

Delle 31 Prefetture-Utg le cui Conferenze Permanenti sono state istituite nel 2003, ben 19 (61,2%) lo sono state in sedi in cui in quello stesso anno è cambiato il Prefetto.

A ciò si aggiunge che il prefetto titolare è cambiato nel 2003 anche in 4 delle 6 Prefetture-Utg le cui Conferenze Permanenti sono state istituite nel 2004 (66,6% dei casi).

La sussistenza della relazione tra cambio del prefetto e istituzione della Conferenza Permanente risulta di tutta evidenza.

*L'incrocio della variabile 12 con le variabili 7 e 8 permette di conoscere in quanti casi il cambiamento del prefetto nel 2003 ha prodotto dei cambiamenti nella tipologia di argomenti oggetto dell'attività progettuale dalla Conferenza Permanente tra il biennio 2002-2003 ed il 2004.*

Considerando esclusivamente le 60 Prefetture-Utg in cui il Prefetto titolare è cambiato nel 2003, quelle che non hanno svolto alcuna attività progettuale sono passate dalle 36 (60% dei casi) del biennio 2002-2003 alle 29 (48,3% dei casi) del 2004.

Inoltre, quelle che hanno svolto attività progettuali solo su argomenti attinenti la riforma della p.a. sono diminuite da 15 (25%) a 7 (11,6%), quelle che hanno

svolto attività progettuali solo su problematiche del territorio sono aumentate da 5 (8,3%) a 11 (18,3%) e quelle che hanno lavorato su entrambe le tipologie di argomenti sono aumentate da 4 (6,6%) a 13 (21,6%).

Come è possibile vedere, le preferenze dei nuovi Prefetti hanno avuto un peso decisivo nell'orientare le attività progettuali delle rispettive sedi nella Conferenza Permanente, anche in forte controtendenza rispetto alle scelte dei predecessori.

*L'incrocio della variabile 12 con le variabili 9 e 10 permette di accertare in quanti casi il cambiamento del Prefetto nel 2003 e nel 2004 è coinciso con la realizzazione di almeno una best practice in Conferenza Permanente nel 2004.*

Delle 14 Prefetture che hanno realizzato almeno una *best practice* nel 2004 ben 10 (71,4%) hanno cambiato il Prefetto nel 2003 e 1 (7,1%) nel 2004, mentre solo 3 (21,4%) non lo hanno cambiato affatto.

*L'incrocio della variabile 12 con la variabile 11 permette di accertare in quanti casi il cambiamento del Prefetto nel 2003 e nel 2004 è coinciso con l'adozione di almeno un protocollo d'intesa in Conferenza Permanente nel 2004.*

Delle 17 Prefetture-Utg che hanno adottato almeno un protocollo d'intesa nel 2004, ben 11 (64,7%) hanno cambiato Prefetto nel 2003, 2 (11,7%) lo hanno cambiato nel 2004 e solo 4 (23,5%) non lo hanno cambiato affatto.

Anche in questo caso il cambiamento del Prefetto sembra aver sortito un effetto decisivo in direzione dell'adozione di questo specifico strumento operativo a preferenza di eventuali altri.

### **Analisi multivariata**

*L'incrocio simultaneo della variabile 12 con le variabili 9 e 10 permette di verificare in quanti casi il cambiamento del Prefetto nel 2003 ha consentito alle Prefetture-UTG di realizzare nell'ambito dei lavori della Conferenza Permanente almeno una best practice nel 2004, ovvero ha fatto sì che una Prefettura-UTG che aveva realizzato una best practice nel biennio 2002-2003 non fosse più in grado di realizzarne nel 2004.*

Dall'analisi multivariata in questione emerge che ben 6 Prefetture-Utg che nel biennio 2002-2003 non avevano realizzato *best practices*, a seguito del cambiamento del Prefetto intervenuto nel 2003, ne hanno realizzata almeno una nel 2004.

Viceversa, 3 Prefetture-Utg che nel biennio 2002-2003 erano riuscite a realizzare almeno una *best practice*, successivamente al cambiamento del Prefetto, intervenuto nel 2003, non ne hanno più realizzate nel 2004.

In 4 casi, invece, l'avvenuto cambiamento del Prefetto nel 2003 non ha interrotto il *trend* positivo di *best practices*, che si sono registrate sia nel 2002-2003, che nel 2004.

In 2 casi il *trend* positivo di *best practices*, realizzate sia nel 2002-2003, che nel 2004, si è associato alla continuità di azione di un medesimo Prefetto, che non ha avuto interruzioni.

Ma, in ben 5 casi, il *trend* positivo iniziato nel 2002-2003, si è interrotto nel 2004 nonostante la permanenza in sede del medesimo Prefetto per tutto il periodo considerato.

Si può pertanto concludere che le osservazioni effettuate sul fenomeno dal Dipartimento Affari Interni e Territoriali sono in buona parte fondate.

Sussistono tuttavia alcune rilevanti eccezioni. In sintesi, è vero che la Conferenza Permanente, allo stato attuale, si muove in prevalenza “ad impulso del Prefetto titolare della sede”, ma vi sono comunque dei casi in cui altri fattori organizzativi (capacità, preparazione professionale e motivazione della “tecnostuttura” che assiste il prefetto nella pianificazione e gestione delle attività) e di contesto (continuità/interruzione ed efficienza/inefficienza delle reti sociali attivate dalla Conferenza Permanente e loro capacità di strutturazione delle relazioni) giocano un ruolo altrettanto determinante.

## 5. Conclusioni

Le conclusioni che si possono trarre dai risultati di una ricerca di *network analysis*, come avverte lo stesso John Scott, non devono mai scadere in uno sterile feticismo della tecnica e dei risultati da essa forniti. Si deve piuttosto cercare di formulare un “giudizio consapevole”, “sociologico”, guidato dall’importanza degli “interessi teorici ed empirici perseguiti”<sup>12</sup>.

Tale “giudizio consapevole” può essere sintetizzato nei seguenti punti fondamentali:

**1) dopo un avvio inizialmente faticoso, l’istituto della Conferenza Permanente si sta affermando sempre di più come punto di riferimento di una rete di attori sociali e istituzionali**, in grado di operare non solo sulle tematiche dell’ammmodernamento e della riforma della pubblica amministrazione, ma anche, e in maniera crescente, al fine di mettere in comune risorse ed obiettivi di diversi enti in attività progettuali rivolte alle specifiche problematiche del territorio di riferimento;

**2) le Conferenze Permanenti, per taluni aspetti e a determinati effetti, tendono a funzionare meglio in alcune regioni piuttosto che non in altre**, ma ciò appare dovuto principalmente a motivi di carattere temporaneo e contingente (capacità e motivazioni dei prefetti titolari e delle rispettive tecnostutture; sistema opportunità/problematiche esistente sul territorio e sua evoluzione; ecc.) piuttosto che non a fattori di contesto di carattere strutturale o culturale (es. atteggiamento politico dell’Ente Regione verso l’istituto prefettizio, ecc.);

<sup>12</sup> Scott J., *L’Analisi delle reti sociali*, op. cit., pag. 16.

**3) il livello di cooperazione tra le diverse Prefetture-Utg all'interno di ciascuna regione risulta fortemente differenziato ed in alcuni casi appare manifestamente carente;** ciò emerge dalle differenze di *performance* (numero di sedute, argomenti affrontati, *best practices* realizzate, ecc.) tra le diverse Prefetture-Utg di una medesima regione, difficilmente attribuibili in quanto tali a variabili di carattere esogeno;

**4) le Conferenze Permanenti tendono a funzionare meglio in alcune tipologie di contesto** (capoluoghi di regione di medie-ridotte dimensioni/complessità, capoluoghi di provincia di grandi dimensioni/complessità e capoluoghi di provincia di medie e ridotte dimensioni/complessità) **piuttosto che non in altre** (capoluoghi di provincia di medie dimensioni/complessità e soprattutto capoluoghi di regione città metropolitane), ove sembrano avere maggiori difficoltà, sia in fase relazionale, che progettuale. Il maggior successo delle Conferenze Permanenti nelle sedi dei piccoli capoluoghi di regione e dei grandi capoluoghi di provincia è peraltro attribuibile non solo alle caratteristiche della tipologia di contesto, ma anche alla disponibilità di un organico di ben quattro dirigenti nell'ufficio di gabinetto, con la conseguente possibilità per il Prefetto di incaricare almeno uno, pressoché a tempo pieno, della gestione delle attività e dei progetti della Conferenza Permanente;

**5) non sembra esserci alcuna relazione tra la completezza dell'organico dirigenziale degli uffici di gabinetto delle Prefetture-Utg e la produttività, sia in termini quantitativi che qualitativi, delle rispettive Conferenze Permanenti;** a contare in modo determinante sembrano invece essere le capacità, la preparazione e la motivazione del dirigente incaricato, che, se e in quanto sussistenti in misura adeguata, riescono a fare fronte alle esigenze di funzionamento della Conferenza Permanente e di gestione delle sue attività, e ciò indipendentemente dalle difficoltà derivanti dalla carenza numerica di colleghi nella sede rispetto all'organico stabilito dal D.M. 18 novembre 2002;

**6) le capacità, i vissuti, le credenze e le motivazioni del Prefetto titolare della Prefettura-Utg sono fattori di grande rilievo** nel determinare l'avvio dei lavori della Conferenza Permanente, nella scelta degli argomenti su cui lavorare, nella individuazione di obiettivi e priorità, nella preferenza per determinati strumenti operativi, nell'indirizzo delle attività progettuali, nella capacità di attivazione delle reti e nel coinvolgimento e motivazione degli altri attori istituzionali e sociali. Ciò anche in forza dell'elevato valore rituale e simbolico riconosciuto alla figura del Prefetto sia nella propria organizzazione, che nel rispettivo intorno sociale. Il cambio del Prefetto produce un immediato incremento quantitativo e qualitativo delle attività della Conferenza Permanente qualora i vissuti del nuovo arrivato siano ricchi di esperienze positive e convinzioni favorevoli verso l'istituto. È altrettanto vero che, ove il nuovo titolare della sede appaia invece scettico o demotivato, è molto probabile che le attività della Conferenza Permanente subiscano una battuta di arresto sin dai mesi immediatamente successivi al cambio di vertice;

**7) l'efficienza e la motivazione della "tecnostuttura" non deve essere in alcun modo sottovalutata.** I più diretti collaboratori del Prefetto e, in primo



luogo, il capo di gabinetto e/o gli altri dirigenti che lo coadiuvano nella pianificazione e gestione delle attività della Conferenza Permanente, svolgono anch'essi un ruolo non secondario nell'assicurare la continuità e l'efficienza delle reti di attori sociali ed istituzionali chiamati a dare il proprio contributo ai lavori sul piano progettuale e operativo. La "tecnostuttura" costituisce inoltre il più diretto ed immediato intorno sociale del Prefetto, con cui questi intrattiene frequenti e intensi rapporti interpersonali. Il Prefetto e i suoi più diretti collaboratori si scambiano infatti idee, vissuti valoriali e lavorativi, convinzioni ed esperienze, e costruiscono insieme una rappresentazione condivisa della realtà che orienta la loro azione comune. La realtà organizzativa, come anche lo stesso intorno sociale più vasto, la realtà della provincia e dei suoi attori sociali ed istituzionali, appaiono spesso al Prefetto "filtrate" attraverso gli schemi cognitivi dei propri collaboratori, con i quali, nel corso dell'interazione quotidiana, fatta di momenti più o meno ritualizzati, negozia continuamente il senso ed il significato da attribuire a fenomeni, situazioni, eventi e atteggiamenti.

## 6. Proposte operative

Le proposte operative che, a seguito della presente ricerca e dei suoi complessi ed articolati risultati, si possono effettuare per sostenere lo sviluppo dell'istituto della Conferenza Permanente e la sua incisività, quale fattore strategico a livello politico-istituzionale e insieme strumento di intervento a livello gestionale, sono principalmente le seguenti:

**1) Istituire un sito intranet dell'Amministrazione dell'Interno interamente dedicato alle Conferenze Permanenti**, con una parte dinamica, in cui fornire notizie e pubblicizzare notizie ed eventi, ed una statica, in cui mettere a disposizione informazioni e risorse (normative, circolari, schemi, strumenti di lavoro, questionari, materiali relativi a progetti, *best practices*, manuali, ecc.). Ciò implica un'attività di progettazione di base dell'architettura del sito, di durata relativamente breve, ed una di *content management*, vale a dire di gestione dei contenuti, a carattere continuativo e da svolgere in modo centralizzato.

**2) Costituire una banca dati delle Amministrazioni partecipanti alle Conferenze Permanenti a livello nazionale**, partendo dalle missioni istituzionali, fino all'indicazione delle risorse umane e materiali, con una vera e propria *banca delle competenze* professionali e strumentali (beni immobili, *servers*, reti informatiche e telematiche, sportelli aperti al pubblico, ecc.) presenti sul territorio ed eventualmente disponibili per l'avvio di specifiche progettualità coerenti con le priorità politiche del programma di governo e le direttive per l'attività amministrativa e la gestione dei singoli Ministri, nonché con la specifica domanda di servizi di cittadini, imprese ed altri attori sociali ed istituzionali.



**3) Proporre momenti di incontro dei Prefetti e/o dei dirigenti incaricati della gestione dei lavori delle Conferenze Permanenti a livello regionale**, per favorire la socializzazione, lo scambio di idee ed esperienze, il confronto sulle eventuali difficoltà e problematiche emerse, il *benchmarking*, la conoscenza e la diffusione delle *best practices*, oltre che per pianificare strategie comuni relative alle particolari opportunità offerte dalla legislazione regionale e/o mettere a fattor comune i rapporti instaurati con il livello di governo regionale ed i suoi uffici amministrativi.

**4) Creare una newsletter ed una mailing list per la comunicazione informale** mediante posta elettronica dei dirigenti e del personale delle varie Amministrazioni impegnato nella pianificazione, nell'organizzazione e nella gestione delle attività della Conferenza Permanente e delle sue sezioni, al fine di costituire una **comunità di pratiche** interessata allo sviluppo di tale specifico ambito lavorativo. Ciò può seriamente ed efficacemente contribuire a far crescere una "cultura" della Conferenza Permanente.

**5) Sensibilizzare opportunamente i Prefetti, con iniziative anche brevi, di una sola o massimo due giornate, ma interamente dedicate al tentativo di rinforzare atteggiamenti positivi verso l'istituto della Conferenza Permanente ed orientamenti valoriali coerenti al suo sviluppo come strumento di governo delle problematiche del territorio.** Ciò al fine di uniformare convinzioni personali e sistemi di credenze, favorire la trasformazione cognitiva di valori lavorativi, per alcuni relativamente nuovi, in nuovi assunti impliciti, in grado di far emergere creatività e progettualità ed orientare comportamenti. Ciò potrebbe avvenire mediante l'istituzionalizzazione di un incontro annuale presso la SSAI interamente dedicato al tema delle Conferenze Permanenti, al quale siano invitati tutti i Prefetti, ma anche dirigenti generali delle altre amministrazioni coinvolte a loro fianco nelle Conferenze Permanenti, con una relazione introduttiva del Ministro sui risultati in termini di priorità politiche, la presentazione di *best practices* particolarmente innovative, rituali sociali in cui venga dato senso e significato all'attività svolta, oltre che giusto rilievo e riconoscimento alle Prefetture-Utg più attive e capaci di sviluppare una progettualità particolarmente incisiva, efficace, partecipata e aperta a procedimenti decisionali a carattere inclusivo.

**6) Incrementare il know-how tecnico e il grado di motivazione della "tecnostuttura", e cioè del personale dirigenziale e non dirigenziale impegnato nella progettazione e nella gestione dei lavori delle conferenze permanenti, con adeguati interventi di formazione.** Il principale obiettivo formativo è fare di questo personale dei *knowledge workers*<sup>13</sup> in grado di leggere i bisogni specifici del contesto sociale e istituzionale di riferimento; adattare le strategie del programma di governo e della direttiva sull'attività amministrativa e la gestione

---

<sup>13</sup> P.F. Drucker, *Management challenger for the 21st century*, Harper and Collins, New York, tr. It. "Le sfide di management del XXI° secolo", Franco Angeli, Milano 1999 e G.P. Prandstraller, *Cosa ci ha veramente detto il XX secolo? Knowledge workers, imprese e relativismo pragmatico nel nuovo secolo*, Franco Angeli, Milano, 2000, pag. 113-114.

alle realtà concrete; interpretare i segnali dell'ambiente e coglierne prontamente le opportunità; negoziare, mantenere relazioni e motivare attori pubblici (con particolare riferimento ad amministrazioni statali decentrate ed enti locali) e privati (dalle imprese, alle associazioni professionali, al terzo settore), individuando obiettivi condivisi; tessere reti interistituzionali ad alta intensità transazionale e tecnologica, in grado di orientare stabilmente i sistemi di relazione; conoscere, far mettere in rete ed utilizzare al meglio le risorse comuni; sviluppare creatività, soluzioni innovative, partecipazione e processi decisionali inclusivi; gestire al meglio gruppi di progetto con la cultura del risultato, rispettando vincoli di tempi, costi e qualità. Non bisogna infatti dimenticare che il valore pedagogico della formazione è proprio quello di costituire un processo che sollecita e promuove le diverse dimensioni e potenzialità della risorsa umana dell'organizzazione per guidare, orientare e indirizzare la medesima a ricercare e costruire significati all'interno della totalità sociale<sup>14</sup>, costituita, nel caso delle Conferenze Permanenti, dagli attori sociali e istituzionali del contesto di riferimento e dalla rispettiva struttura di relazione. In quanto ai contenuti della formazione necessari nel caso di specie, essi vanno dalle culture organizzative, dai concetti relativi alle reti sociali, all'innovazione, alla qualità, alle tecniche di comunicazione, di negoziazione, di *project management*, ed a quelle di gestione del lavoro di gruppo, delle dinamiche di gruppo e delle fenomenologie *in-group/out-group*.

**7) Favorire l'instaurazione di modelli operativi di Conferenza Permanente a più livelli**, superando in tal modo i limiti costituiti dalla natura assembleare della Conferenza Permanente, forieri delle problematiche di *comitopatìa*<sup>15</sup> già vissute da molti nell'esperienza del comitato provinciale della pubblica amministrazione, con una struttura modulare in grado di far coesistere, e anzi integrare in modo ottimale, i momenti di ritualità di tipo assembleare, in cui socializzare, negoziare ed attribuire in modo condiviso senso e significato alle attività, e momenti di lavoro e sviluppo delle singole progettualità nell'ambito di piccoli gruppi, che costituiscono la tecnologia vincente tanto nell'affermazione di creatività e innovazione, che nello svolgimento dei diversi compiti in fase di realizzazione operativa<sup>16</sup>. Più precisamente, il modello organizzativo che si potrebbe proporre a livello nazionale potrebbe essere il seguente, pensato essenzialmente su tre livelli:

**a) Livello politico, informativo e di confronto (*plenaria*).**

Il primo livello sarebbe costituito dalla Conferenza Permanente in sessione plenaria, la quale dovrebbe essere riunita dal Prefetto, in linea di massima almeno una volta l'anno, per comunicare gli indirizzi politici del governo, informare le Amministrazioni partecipanti sui progetti e le attività svolte, confrontarsi sui risultati

<sup>14</sup> Costanzo S., *I processi formativi: dolore, disagio, violenza*, Franco Angeli, Milano, 2003, pag. 33.

<sup>15</sup> E. Spaltro, *Soggettività*, Patron, Bologna, 1982, pag. 50.

<sup>16</sup> E. Spaltro, *Soggettività*, Patron, Bologna, 1982.

conseguiti e sul loro significato, raccogliere dai presenti idee, osservazioni, proposte e spunti innovativi. La *plenaria* ha principalmente la valenza di rituale sociale ad alto contenuto simbolico, in cui vengono riaffermati ruoli istituzionali, orientamenti valoriali e appartenenze, oltre che di momento propositivo, di confronto, di negoziazione di significati, di apprendimento collettivo, di socializzazione di esperienze e di condivisione di percorsi di intervento.

**b) Livello di pianificazione, programmazione e controllo (*gruppi di coordinamento e monitoraggio*).**

Il secondo livello dovrebbe essere costituito da gruppi di amministrazioni, di solito rappresentate dai vertici degli uffici regionali o provinciali, motivate da interessi comuni e/o coinvolte a vario titolo su di una medesima problematica. Le Amministrazioni in questione potrebbero indifferentemente appartenere alla medesima o a diverse sezioni della Conferenza Permanente. I *gruppi di coordinamento e monitoraggio* dovrebbero avere principalmente compiti di negoziazione di assetti, soluzioni e priorità, assunzione di decisioni, programmazione di obiettivi e iniziative, mobilitazione di risorse, monitoraggio dei risultati. A questo livello dovrebbe avvenire la costituzione, tutte le volte in cui ciò fosse reso necessario dall'esigenza del raggiungimento di obiettivi complessi, di specifici *gruppi di progetto*.

**c) Livello di realizzazione operativa (*gruppi di progetto*).**

Il terzo livello dovrebbe essere costituito da *gruppi di progetto* composti da risorse umane, messe a disposizione dalle diverse Amministrazioni e attori sociali partecipanti, con specifiche professionalità in relazione agli obiettivi da raggiungere ed alle problematiche da affrontare. I *gruppi di progetto* dovrebbero essere affidati alla responsabilità di un *project manager*, operare impiegando tecniche di *project management* (*ABS, WBS, scheduling*, ecc.), avere obiettivi, tempi, risorse e *standard* di qualità definiti dal *gruppo di coordinamento e monitoraggio* che li ha costituiti, al quale riferire a scadenze prestabilite sul loro andamento. Quest'ultimo dovrebbe a sua volta provvedere a periodiche verifiche dello stato di avanzamento del progetto e dei risultati conseguiti. Da un medesimo *gruppo di coordinamento e monitoraggio* dovrebbero poter dipendere contemporaneamente più *gruppi di progetto*, costituiti al fine di perseguire obiettivi complessi, complementari e/o relativi ad un medesimo ambito o problematica.

## Customer satisfaction e servizi erogati dall'U.R.P. delle Prefetture

*A cura di Antonella Antonelli - Angela Tritto e Patrizia Bianchi*

### 1. Premessa

In un contesto di profondo cambiamento della società, particolare attenzione viene dedicata ad un modello di apparato statale in cui sempre maggiore rilevanza assume il tema della qualità dei servizi pubblici e il ruolo centrale del cittadino, non solo nella veste di destinatario di tali servizi ma anche di risorsa strategica per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai suoi reali bisogni.

Allo scopo di diffondere la cultura della qualità nella Pubblica Amministrazione, occorre incoraggiare e sostenere l'attività di tutti gli Uffici impegnati nell'attuazione di strumenti innovativi che possano migliorare la soddisfazione degli utenti, riducendo sensibilmente l'eventuale distacco tra la qualità del servizio offerto e quello della qualità percepita.

Tale esigenza è determinata dall'inarrestabile processo di modernizzazione in atto che richiede una costante attenzione per cogliere i bisogni, tradizionali e nuovi, dei cittadini e delle imprese, allo scopo di predisporre servizi di migliore qualità, in linea con le loro esigenze.

Per conoscere con sempre maggiore definizione i punti di forza e di debolezza dei servizi resi e, successivamente, migliorare il livello di qualità del sistema di erogazione è necessario potenziare il ricorso alle indagini di "customer satisfaction".

Il suddetto strumento di ricerca consente all'Amministrazione di conoscere i bisogni dei cittadini e, dunque, di programmare politiche pubbliche che soddisfino i loro bisogni reali.

La sempre maggiore attenzione riservata ai cittadini e alle imprese, accrescerà la capacità dell'Amministrazione di individuare i "target" di riferimento per i singoli servizi e di intervenire con innovazioni dei processi e dei servizi, così da renderli sempre più selettivi, personalizzati e di facile accesso alle fasce "deboli".

L'esigenza di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini, è stata recepita anche nel recente D.P.R. del 3 aprile 2006, n. 180, recante il nuovo

Regolamento delle Prefetture-U.T.G., con l'attribuzione al Prefetto di compiti di garanzia istituzionale a tutela dell'ordinamento giuridico, che si estrinsecano anche nella formulazione di proposte per una migliore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa in periferia.

Già nel corso dell'anno 2004-2005, l'Ufficio per la Riforma della P.A. ha svolto un monitoraggio per conoscere il livello di sviluppo di metodi di rilevazione della qualità dei servizi e, in generale, le esperienze innovative intraprese nelle Prefetture-U.T.G..

La documentazione raccolta in occasione del monitoraggio ha evidenziato una forte attenzione da parte dei Prefetti verso il processo di modernizzazione in atto ed uno sforzo progettuale per realizzare innovazioni, in grado di offrire servizi di qualità, in linea con le più evolute esigenze della società civile.

Tuttavia, per quanto riguarda in particolare gli strumenti di ascolto e di rilevazione della qualità percepita dai cittadini, è emerso che non erano né diffusi su larga scala né utilizzati in maniera sistematica (lo strumento della *customer satisfaction* era stato utilizzato da meno del 10% degli Uffici che aveva risposto al monitoraggio). Si è rilevata, inoltre, la mancanza di una metodologia per la creazione dei questionari somministrati ai cittadini.

Dall'analisi della situazione esistente è sorta l'esigenza di individuare una soluzione per implementare il ricorso alle indagini di *customer satisfaction* da parte delle Prefetture-U.T.G. in linea con la nota "Direttiva sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini", del 24 marzo 2004, con la quale il Ministro della Funzione Pubblica ha sottolineato l'importanza di promuovere e diffondere, nella Pubblica Amministrazione, metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini, al fine di progettare sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni reali degli stessi.

Pertanto, al fine di operare concretamente per realizzare la finalità della citata Direttiva, è stato elaborato un progetto "Indagine nazionale di *customer satisfaction*", avente i seguenti obiettivi:

- promuovere e sviluppare l'uso nelle Prefetture-U.T.G. delle indagini di *customer satisfaction* offrendo una metodologia standard per svolgere le predette indagini, sperimentando a livello nazionale un modello di questionario per rilevare la soddisfazione dei cittadini;
- creare un manuale operativo "linee guida", per supportare le Prefetture -U.T.G. nello svolgimento delle indagini di *customer satisfaction*;
- organizzare un corso di formazione per i referenti dell'innovazione nelle Prefetture-U.T.G. sul tema della qualità nei servizi pubblici, in particolare sullo strumento della *customer satisfaction*.

La redazione del progetto è stata curata da un gruppo *ad hoc*, costituito da dirigenti e funzionari del Ministero dell'Interno e di alcune Prefetture UTG<sup>1</sup>.

L'indagine di *customer satisfaction* è stata avviata il 13 giugno 2005 e si è conclusa il successivo 12 luglio con la somministrazione ai cittadini di un questionario, tradotto in tre lingue (inglese, francese e spagnolo) e diffuso presso gli URP e *on line* sui siti *web* delle Prefetture UTG. Dunque, per tutte le Prefetture che hanno partecipato alla sperimentazione, la rilevazione si riferisce ai dati raccolti nell'arco temporale di 30 giorni.

Si precisa che l'inserimento dei dati relativi ai questionari cartacei, da parte degli operatori delle Prefetture-UTG, è stato consentito fino al 15 ottobre 2005, al fine di non disperdere il patrimonio informativo già raccolto.

Dal punto di vista quantitativo l'indagine è stata un successo.

Sono stati raccolti oltre 11.000 questionari, con la partecipazione di quasi il 70% delle Prefetture U.T.G.<sup>2</sup>.

Si può dunque affermare che gli obiettivi perseguiti sono stati tutti pienamente raggiunti e quello relativo all'implementazione di indagini di *customer satisfaction* ha superato ogni aspettativa.

È evidente che tali risultati sono il frutto di un lavoro svolto in piena sinergia con le Prefetture U.T.G., che hanno confermato il continuo impegno al miglioramento della qualità nei servizi resi.

Indubbiamente, l'ampia adesione dei cittadini all'indagine è anche il segno di un graduale mutamento della società, che partecipa e chiede di rafforzare le forme di collaborazione con le istituzioni pubbliche, per una migliore cura della "cosa pubblica".

I risultati complessivi dell'indagine, sono raccolti nel presente *report*.

## 2. Lettura e riflessioni sui dati

Per una più agevole lettura dei dati, è opportuno illustrare sinteticamente la struttura del questionario somministrato, allegato al presente documento.

Le 22 domande che compongono il questionario sono riconducibili a quattro sezioni.

---

<sup>1</sup> Con Decreto del Capo Dipartimento del 9 giugno 2004 è stato costituito un gruppo di progetto così composto: Angelina Tritto, Vice Prefetto Aggiunto, responsabile del progetto; Virginia Rizzo, Vice Prefetto, coordinatore del progetto; Antonio Capaldo, VicePrefetto Aggiunto; Antonio Giannelli, VicePrefetto Aggiunto; Antonella Antonelli, Direttore Amministrativo Contabile; Sandra Cipparrone, Coadiutore Amministrativo Contabile; Monica Melchiorre, Collaboratore Informatico.

<sup>2</sup> Tra le cause che non hanno reso possibile alle Prefetture U.T.G. la partecipazione all'indagine nazionale, sono state segnalate: la contemporaneità con analoghe rilevazioni già avviate autonomamente, lavori in corso di ristrutturazione degli uffici, mancanza di personale. In pochi casi è stata rilevata la mancata costituzione di un Ufficio Relazioni con il Pubblico. Si precisa che, in alcuni casi, la mancata o errata indicazione dell'identificativo (ID) non ha consentito al sistema l'attribuzione dei questionari ad una determinata Prefettura.

## Innovazione e progettualità

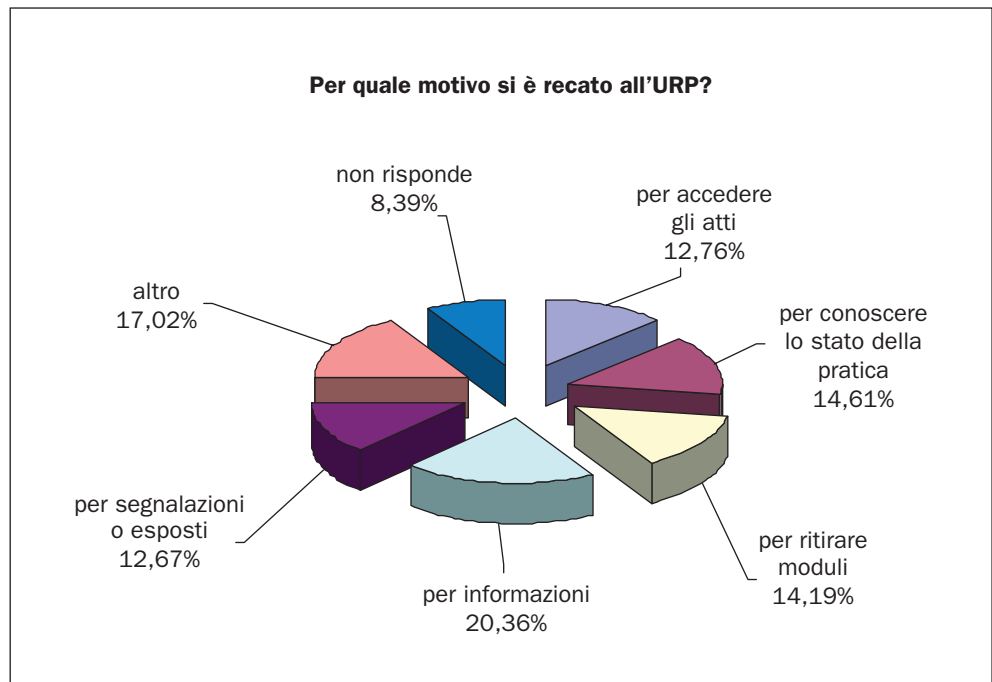
La prima sezione che apre il questionario comprende tre domande utili a conoscere i motivi per i quali i cittadini si recano all'URP.

La sezione successiva è dedicata interamente alla valutazione sulla soddisfazione dell'utenza. È composta da una serie di otto domande alle quali il cittadino ha risposto posizionandosi su una delle possibili opzioni previste nella scala di valutazione a differenziale semantico graduata: "Per nulla.. Poco.. Abbastanza.. Molto".

La terza sezione è finalizzata a rilevare dati sull'utilizzo e il gradimento di servizi *on line* ed è seguita da due domande, a risposta libera, che invitano il compilatore a proporre qualche suggerimento, al fine di migliorare il servizio e a segnalare eventuali disservizi.

L'ultima sezione è riservata alle notizie anagrafiche, utili per delineare il profilo dell'utente dell'URP.

In primo luogo, dalla sezione del questionario mirata a verificare la conoscenza e l'utilizzo dell'URP da parte degli utenti, laddove vengono rilevati i motivi per cui ci si rivolge all'URP e la frequenza dei singoli servizi, sembra potersi affermare che gli U.R.P. delle Prefetture erogano all'utenza pubblica almeno i servizi di base: forniscono informazioni, tutelano il diritto di accesso agli atti e il diritto di conoscere lo stato della pratica, rilasciano la modulistica per i diversi servizi e garantiscono la possibilità di segnalare disservizi e presentare esposti.





## IN PARTICOLARE PER QUALI SERVIZI?

animali	3,35%	investigazioni private	3,51%
elettorale	3,73%	sport.unico immigraz.	4,49%
onorificenze	3,47%	circolazione	4,39%
antimafia (certificazione)	3,63%	legalizzazione firme	5,04%
enti di culto	3,47%	vigilanza privata	3,47%
patenti	5,10%	cittadinanza	5,73%
armi	3,59%	locali di pubblico spettacolo	3,47%
esplosivi	3,41%	vittime del terrorismo	3,38%
persone giuridiche	3,65%	contratti	3,36%
assegni	3,82%	manifestazioni/gare sportive	3,50%
interventi assistenziali	3,66%	altro	4,79%
profughi	3,48%	cooperative	3,51%
cambio nomi e cognomi	3,74%	olii minerali	3,27%

I grafici che seguiranno hanno lo scopo di conoscere il gradimento dei cittadini rispetto ai singoli aspetti del servizio che concorrono a determinare la qualità di un Ufficio Relazioni con il Pubblico.

Di seguito saranno esaminati i dati relativi alla seconda sezione del questionario, dedicata espressamente al gradimento degli utenti per la qualità dei servizi.

Alla luce dei risultati complessivi ottenuti in questa sezione, si può affermare che il livello di soddisfazione dei cittadini è piuttosto elevato.

La maggioranza degli utenti si dichiara infatti **molto soddisfatta della dimensione relazionale**, delle capacità empatiche del personale che viene recepito come cortese, disponibile, capace di comprendere i problemi e di dare informazioni con chiarezza, ed afferma di essere **abbastanza soddisfatta** degli aspetti organizzativi e di quelli ambientali (**comfort, orario di apertura, tempi di attesa, modularistica**).

Una leggera flessione della soddisfazione si registra quando si chiede se la questione per la quale ci si è recati nell'Ufficio è stata risolta. Una parte di utenti (il 31,83%) infatti, dichiara di non aver trovato una soluzione alla propria questione o di averla trovata solo parzialmente.

I buoni risultati ottenuti sono sicuramente di grande valore per un Ufficio creato appositamente per gestire il rapporto con i cittadini e chiamato ad approntare servizi di accoglienza e strumenti di comunicazione. Tuttavia è opportuno



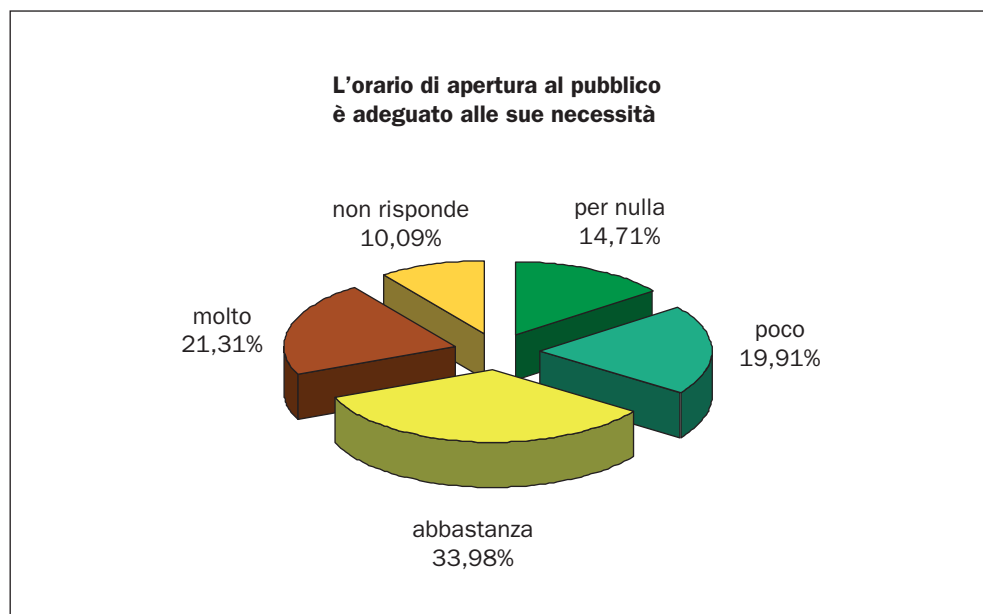
non perdere di vista i propositi e le finalità ultime dell'indagine: l'ascolto della voce dei cittadini offre all'Amministrazione l'opportunità di migliorare i propri servizi!

Se, dunque, dall'analisi dei dati si rileva che coloro che si dichiarano soddisfatti dell'URP rappresentano la maggioranza dei compilatori, occorre prestare attenzione anche ai risultati che cadono nell'area dell'insoddisfazione, al fine di rilevare le criticità ed intervenire con programmi di miglioramento

Infatti, è doveroso osservare la costante presenza, per tutte le domande della seconda sezione del questionario, di una percentuale di utenti che si dichiara poco (circa il 19%) o per nulla soddisfatta (circa il 15%), in particolar modo per quanto concerne **l'orario di apertura** al pubblico e il **comfort** dell'ambiente.

### 2.1 - L'orario di apertura e il gradimento dell'ambiente

Nel grafico che segue si può osservare che, a fronte di una buona maggioranza (54,29%) che si dichiara abbastanza o molto soddisfatta dell'**orario di apertura** al pubblico, una discreta percentuale di utenti (**14,71%**) non ritiene che l'apertura degli uffici sia adeguato alle proprie necessità.



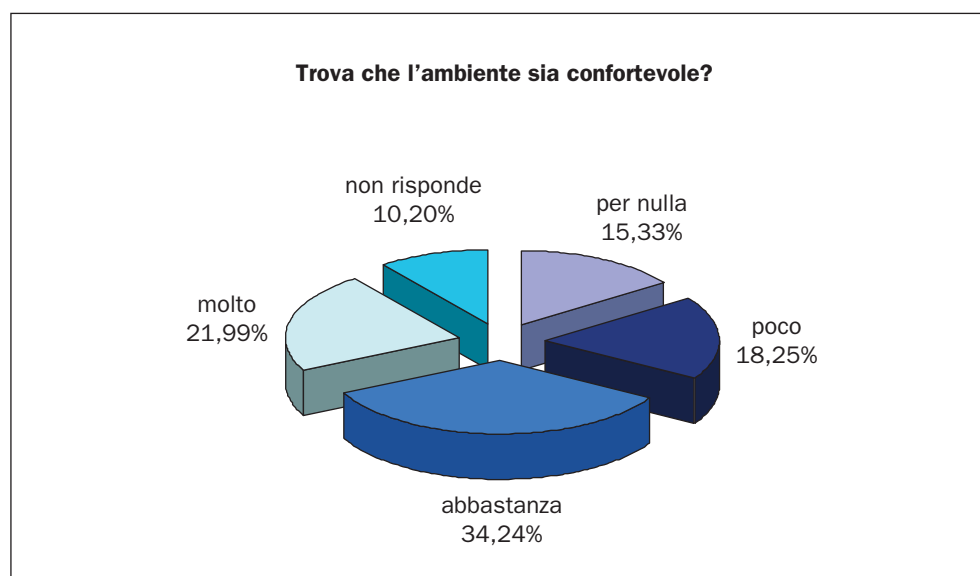
Se si mettono in correlazione questi dati con la provenienza degli utenti, si può notare che tale disagio è percepito senza significative differenze sia da coloro

che provengono dal comune capoluogo di provincia, sede della Prefettura-UTG, che da coloro che arrivano da più lontano.

provenienza	L'orario di apertura al pubblico è adeguato alle sue necessità?			
	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto
capoluogo di provincia	16,61%	21,86%	36,65%	24,89%
altro comune della provincia	17,63%	21,28%	36,80%	24,29%
fuori provincia	21,76%	23,67%	29,13%	25,44%

Per quanto concerne il **comfort** dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, dai dati si rileva che gran parte dei compilatori ha valutato positivamente tale aspetto del servizio. Oltre il 20% dei cittadini ha dichiarato di essere molto soddisfatti dell'ambiente e il 34,24% abbastanza soddisfatti.

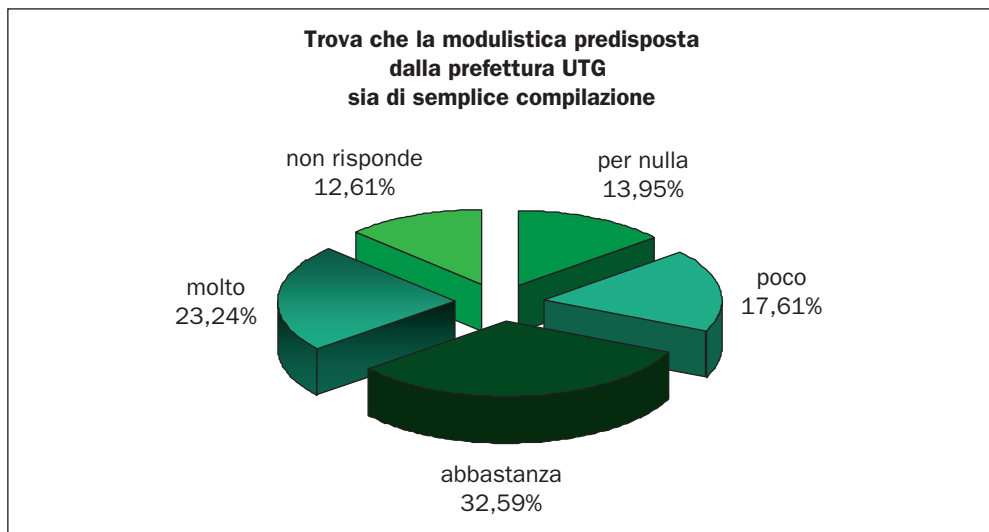
Tuttavia non può non tenersi conto che complessivamente il **33,58%** degli utenti risultano poco o per nulla soddisfatti. Tale risultato potrebbe essere indice di una sensibilità dei cittadini per l'**accoglienza dell'ambiente**, e quindi sarebbe auspicabile poter dotare gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico di tutti quegli accorgimenti necessari a rendere ben presentabile il locale e piacevole la permanenza degli utenti.



## 2.2 Semplicità della modulistica e chiarezza delle informazioni

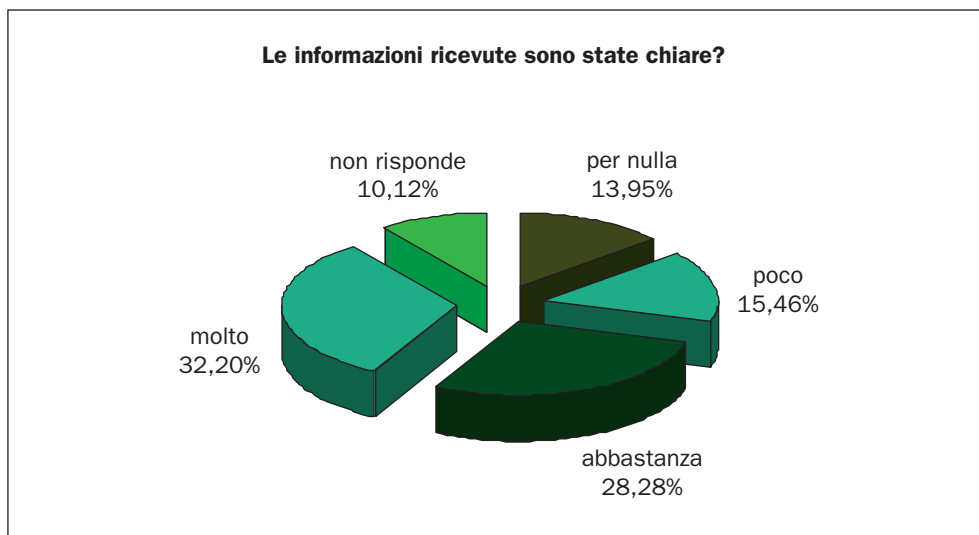
Predisporre una **modulistica** semplice e comprensibile non è sicuramente un compito facile e richiede sicuramente la capacità di porsi nell'ottica del compilatore. Gli sforzi delle Prefetture-UTG in tal senso sono sicuramente apprezzabili dal momento che il 55,83% degli utenti dichiara di aver trovato i moduli da compilare abbastanza o persino molto chiari.

Solo il 13,95% degli utenti si dichiara per nulla soddisfatto della semplicità degli stampati. Evidentemente si tratta di cittadini che hanno riscontrato una certa difficoltà nella compilazione della modulistica.



Nella tabella che segue sono stati messi a confronto i dati relativi alla soddisfazione per la modulistica con il livello di istruzione dei compilatori. Dalla lettura dei dati si può affermare che, tendenzialmente, le maggiori difficoltà nell'uso della modulistica sono riscontrate da chi possiede titoli di studio più bassi, anche se una percentuale (prossima al 18%) di coloro che possiedono un livello di istruzione più elevato non sempre trova la modulistica di semplice compilazione.

titolo di studio	Trova che la modulistica predisposta dalla Prefettura-UTG sia di semplice compilazione?			
	per nulla	poco	abbastanza	molto
elementare	23,28%	25,33%	25,38%	26,01%
media	17,90%	21,71%	35,04%	25,36%
diploma	14,76%	17,73%	38,93%	28,58%
laurea	18,38%	21,17%	32,23%	28,22%



La percentuale più alta di cittadini soddisfatti (oltre il 60%) si rileva per l'aspetto relativo alla chiarezza delle informazioni ricevute.

Un dato curioso emerge incrociando i suddetti risultati con la cittadinanza degli utenti: i più soddisfatti sono proprio i cittadini stranieri.

Le informazioni ricevute sono state chiare?				
cittadinanza	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto
Italiana	19,26%	19,94%	28,54%	32,26%
straniera	0,71%	2,73%	39,95%	56,61%

Vediamo ora, attraverso la tabella che segue, i motivi per i quali gli utenti stranieri si rivolgono alle Prefetture UTG.

servizi	italiana	straniera	tot
altro	1.519	60	1.579
animali	1.158	1	1.159
antimafia (certificazione)	1.223	8	1.231
armi	1.220	2	1.222
assegni	1.283	7	1.290
cambio nomi e cognomi	1.277	6	1.283

circolazione	1.411	29	1.440
cittadinanza	1.355	557	1.912
contratti	1.155	3	1.158
cooperative	1.208	4	1.212
elettorale	1.269	4	1.273
enti di culto	1.192	7	1.199
esplosivi	1.173		1.173
interventi assistenziali	1.237	10	1.247
investigazioni private	1.198		1.198
legalizzazione firme	1.398	304	1.702
locali di pubblico spettacolo	1.186	7	1.193
manifestazioni/gare sportive	1.201	1	1.202
oli minerali	1.129	1	1.130
onorificenze	1.189	3	1.192
patenti	1.645	57	1.702
persone giuridiche	1.253	5	1.258
profughi	1.191	8	1.199
sport.unico immigraz	1.259	249	1.508
vigilanza privata	1.197	2	1.199
vittime del terrorismo	1.170	1	1.171
	<b>32.696</b>	<b>1.336</b>	<b>34.032</b>

Come si può vedere, gli utenti stranieri si recano all'URP più o meno per tutti i servizi erogati dalla Prefettura. La maggiore concentrazione si registra soprattutto per la cittadinanza (43,65%), per la legalizzazione delle firme (23,82%) e allo Sportello Unico per l'Immigrazione (19,51%). Non mancano stranieri che vanno all'URP per le patenti di guida (4,46%) e per la circolazione (2,27%).

### 2.3 - I tempi di attesa

I tempi di attesa per essere ricevuti sono sicuramente un buon indice della qualità dell'U.R.P.. **Ben il 58,11% dei cittadini esprime piena soddisfazione.**

Complessivamente, come si può rilevare dalla tabella che segue, coloro che valutano i tempi di attesa poco o affatto accettabili sono il 32,07% degli utenti (soprattutto pensionati con il 25,56% e studenti con il 23,56%), mentre il 76,93% dei lavoratori dipendenti risultano molto o abbastanza soddisfatti.



I tempi di attesa per essere ricevuti sono stati per Lei accettabili?

professioni	Per nulla	Poco	Abbastanza	Molto
lavoratore dipendente	9,81%	13,26%	41,21%	35,72%
lavoratore autonomo	13,55%	15,07%	37,20%	34,17%
pensionato	25,56%	20,84%	26,61%	27,00%
disoccupato	23,61%	22,74%	27,19%	26,45%
casalinga	19,84%	22,22%	30,73%	27,21%
studente	23,59%	20,58%	28,70%	27,13%

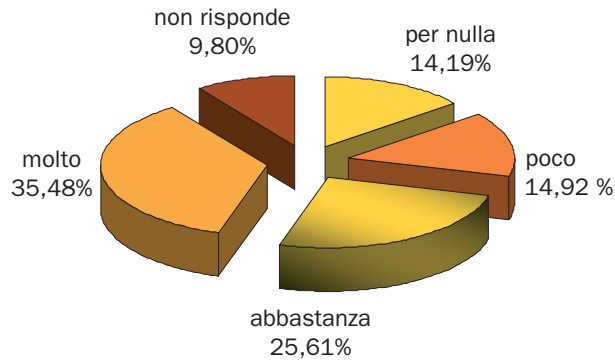
## 2.4 - La cortesia, la disponibilità, l'empatia degli operatori

Il gradimento dei cittadini per il servizio ricevuto raggiunge i migliori risultati nel giudizio sulle capacità relazionali degli operatori dell'URP.

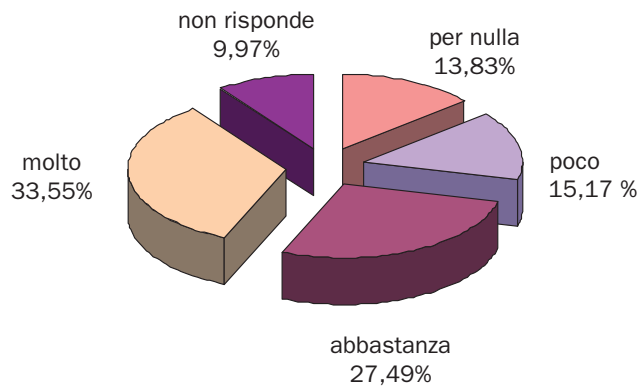
La **cortesia** e la **disponibilità** del personale, come pure le **capacità empatiche** di comprendere i problemi degli utenti, di "porsi dall'altra parte dello sportello", raccolgono percentuali di piena **soddisfazione superiori al 60%**, mentre la **percentuale degli insoddisfatti scende al di sotto del 15%**.

I grafici che seguono rappresentano chiaramente la soddisfazione espressa dai cittadini nelle domande riferite specificamente alla dimensione relazionale.

## Ha riscontrato cortesia e disponibilità del personale?



## L'operatore ha compreso il suo problema?

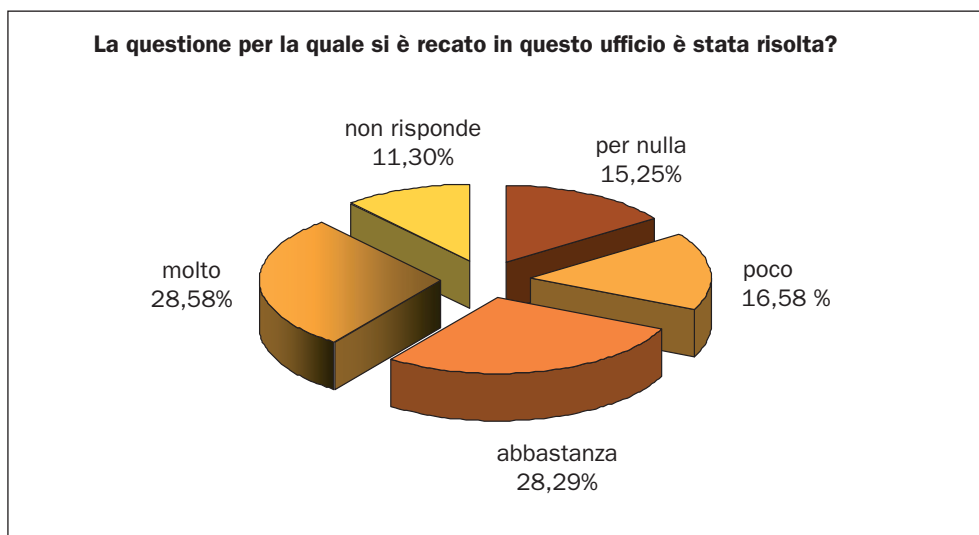


## 2.5 - Il prodotto finale del servizio

Probabilmente i risultati più interessanti si ottengono dalla domanda che rappresenta lo scopo per cui l'utente si è recato in Prefettura: risolvere una propria questione.

I risultati positivi alla domanda: *“La questione per cui si è recato in questo ufficio è stata risolta?”* testimoniano il buon funzionamento di tutto il servizio. Sono infatti sicuramente in maggioranza coloro che si dichiarano soddisfatti della **risoluzione del proprio problema** (il 56,87% dei cittadini).

Potrebbe risultare utile ai fini dell'indagine approfondire, con una successiva ricerca, le ragioni per le quali più del 15% dei cittadini non ha trovato una soluzione presso l'U.R.P. e quasi il 17% si è ritenuta poco soddisfatta.



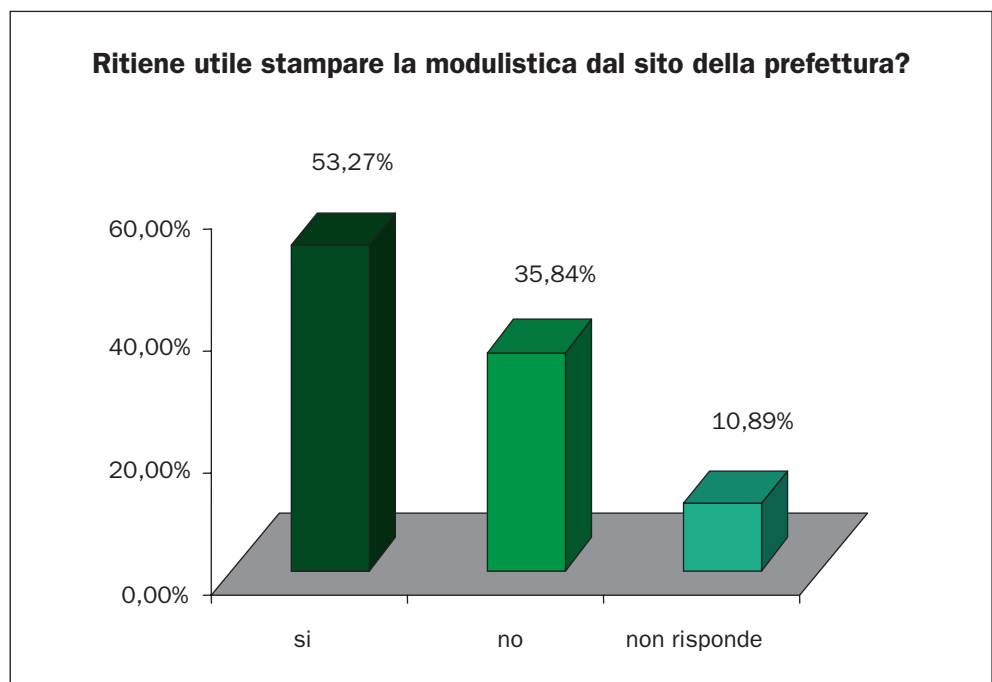
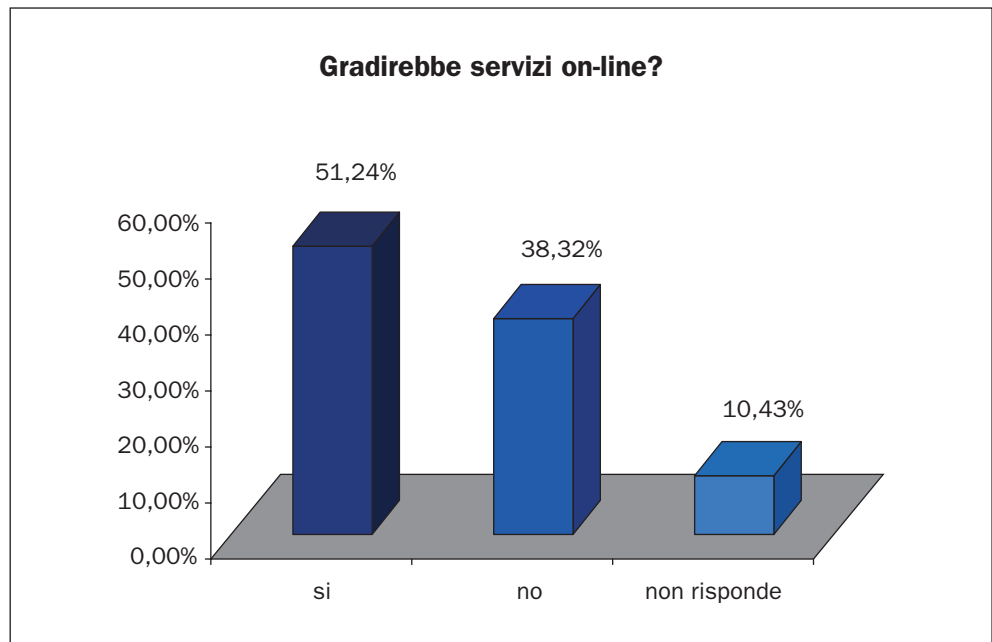
## 2.6 - L'esigenza di servizi *on-line*

Alla seconda sezione del questionario dedicata alla rilevazione della soddisfazione dell'utente, segue un'area mirata a conoscere l'utilizzo e l'eventuale gradimento di servizi *on line* da parte dei cittadini

Risulta subito evidente che le opportunità offerte dalle nuove tecnologie di usufruire a distanza di alcuni servizi resi dalle Pubbliche Amministrazioni sono particolarmente gradite agli utenti delle Prefetture-UTG, in considerazione anche dell'elevato numero di cittadini che, come rilevato in questa stessa indagine, provengono da comuni diversi da quella in cui si trova la Prefettura-UTG.

Ne consegue che si renderebbe particolarmente utile l'offerta di servizi *on-line* sul sito web delle Prefetture-UTG, e, a conferma di questa necessità, alcuni dati: il **51,24% degli utenti** dichiara che **gradirebbe tali servizi** e il **53,27%** afferma di ritenere utile **scaricare la modulistica** dal sito della Prefettura UTG. Indubbiamente, una implementazione della modulistica attualmente disponibile sulla maggior parte dei siti web delle Prefetture-U.T.G., sarebbe particolarmente apprezzata dai cittadini.





È interessante anche notare che l'esigenza di un'offerta di servizi *on-line* da parte delle Prefetture è sentita quasi in maniera uniforme da parte dei cittadini, indipendentemente dal livello di istruzione.

Se si incrocia infatti il livello di gradimento dei servizi *on-line* con i diversi titoli di studio posseduti dai compilatori, non si rilevano differenti esigenze tra chi possiede la licenza di scuola media inferiore e chi titoli di studio superiori (fa eccezione la fascia minima di scolarizzazione dove coloro che rispondono negativamente sono in leggera maggioranza).

titolo di studio	Gradirebbe servizi on-line?	
	no	si
elementare	50,47%	49,53%
media	48,32%	51,68%
diploma	38,63%	61,37%
laurea	41,55%	58,45%

Ciò dimostra che non c'è una forte correlazione tra l'uso degli strumenti informatici e il livello d'istruzione. Ma tali risultati indicano, soprattutto, che sono in molti coloro che manifestano il desiderio di beneficiare delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie per agevolare la propria vita quotidiana.

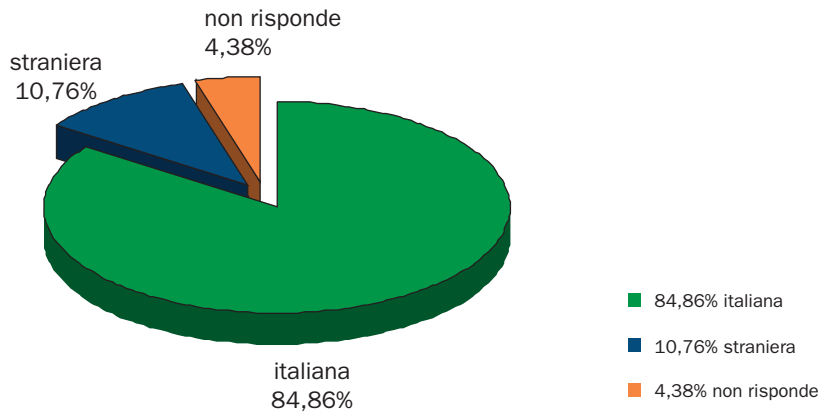
## 2.7 - I dati anagrafici

La sezione che raccoglie i dati anagrafici consente di conoscere la composizione degli utenti che si rivolge alle Prefetture-UTG. L'identificazione della tipologia di utenti che si rivolge all'U.R.P. delle Prefetture-U.T.G., potrebbe rappresentare un dato conoscitivo utile per l'erogazione di servizi personalizzati per categorie.

Uno dei mutamenti più significativi in atto nella nostra società si può cogliere nella crescente varietà di etnie che la compongono. La presenza sempre più cospicua di immigrati nel nostro Paese ha fatto sì che tra gli utenti del questionario **un cittadino su dieci** fosse di **nazionalità straniera** e che alcuni di loro, agevolati dalla possibilità di leggere e compilare il questionario nella propria lingua, abbia fornito anche utili segnalazioni e suggerimenti per il miglioramento dei servizi.

Molti utenti stranieri hanno omesso di indicare la propria nazionalità, i dati raccolti nella tabella che segue, quindi, si riferiscono soltanto a una parte del campione di compilatori stranieri.

### La cittadinanza dei compilatori



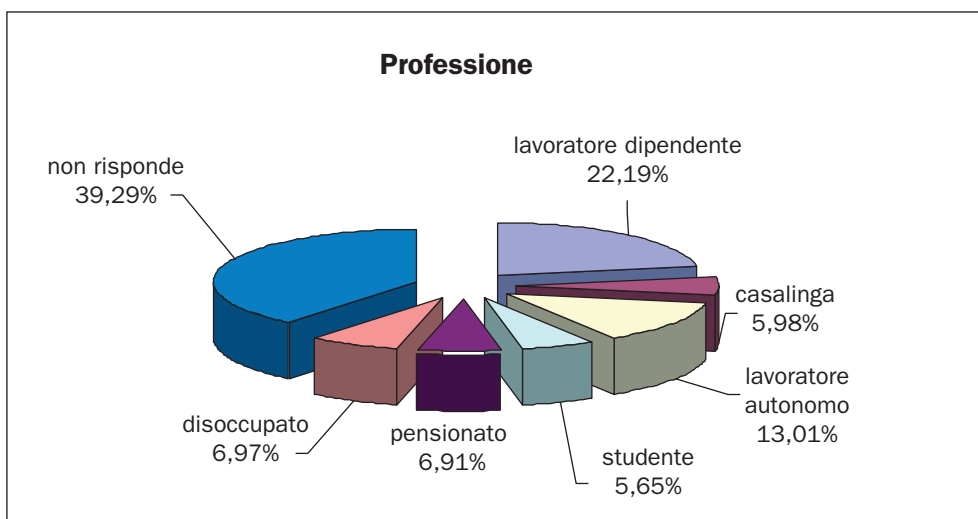
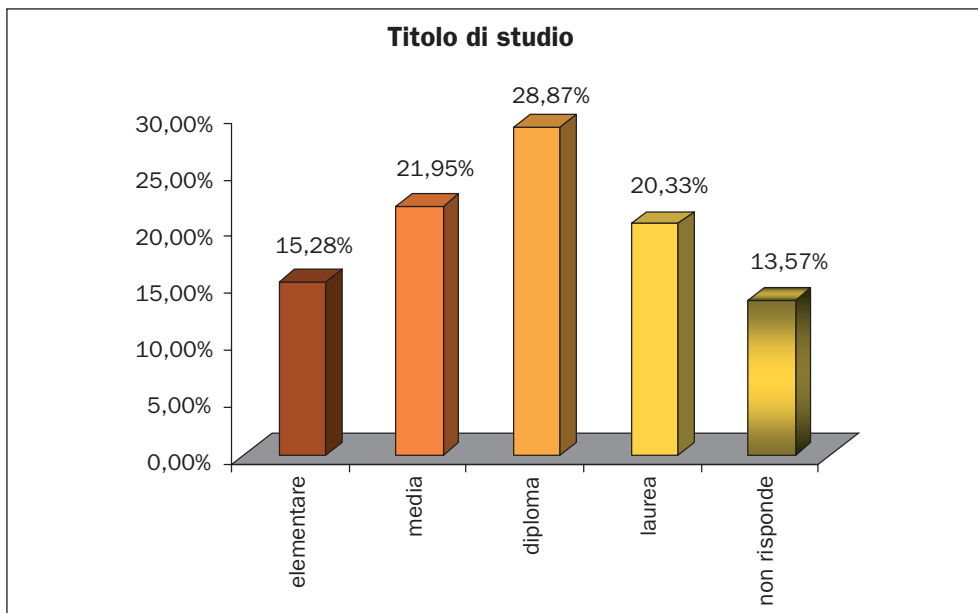
### La cittadinanza dei compilatori stranieri

nazionalità	n. utenti
albanese	50
rumena	32
marocchina	30
tunisina	24
cinese	20
moldava	13
giapponese	11
ucraina	9
senegalese	7
ecuadoregna	7
cingalese	7
indiana	5
filippina	5
macedone	5
polacca	5

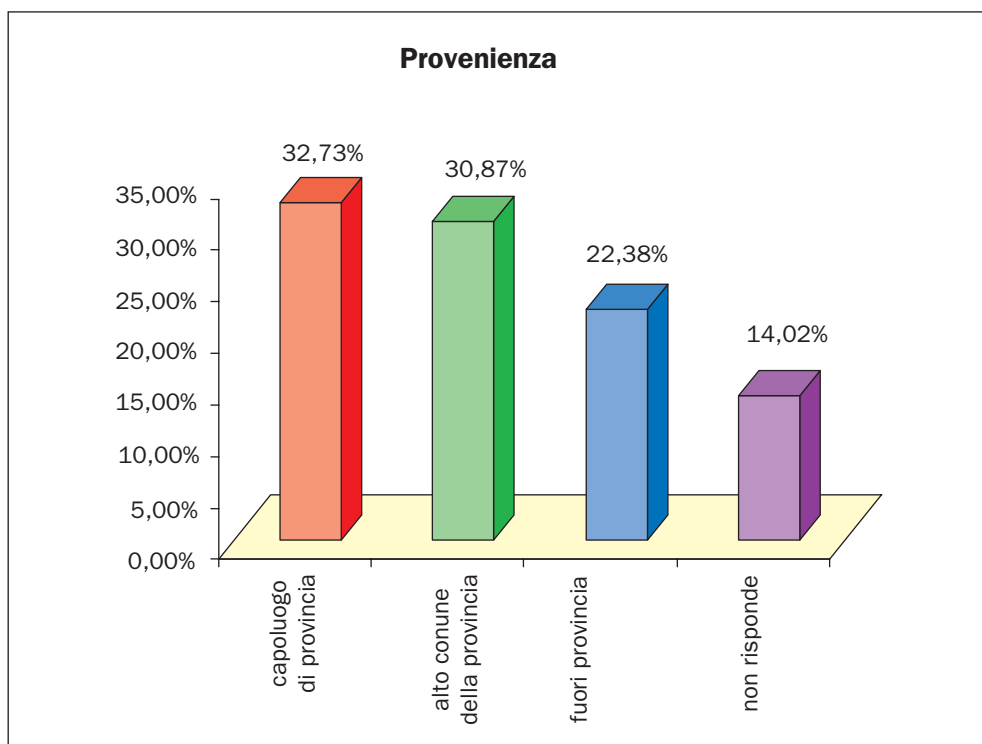
nazionalità	n. utenti
brasiliana	5
venezuelana	5
russe	4
peruviana	4
statunitense	4
algerina	3
argentina	3
egiziana	2
spagnola	2
bangladesh	2
colombiana	2
cilena	2
dominicana	2
ghanese	2
bielorussa	1

nazionalità	n. utenti
eritrea	1
etiopese	1
francese	1
islandese	1
israeliana	1
nigeriana	1
portoghese	1
serba	1
tedesca	1
messicana	1
paraguaiana	1
congolese	1
costaricana	1

Fasce di età	%
fino a 30	23,6%
da 31 a 40	41,6%
da 41 a 50	21,8%
da 51 a 60	10,3%
oltre 60	2,7%



Per quanto riguarda la provenienza degli utenti si rileva che la maggioranza di questi risiedono nello stesso Capoluogo di Provincia ove ha sede la Prefettura-UTG, ma sono altrettanto numerosi coloro che provengono da più lontano, più di tre utenti su dieci infatti arrivano in Prefettura-UTG da un altro comune della provincia e due su dieci perfino da una provincia diversa da quella in cui si trova la Prefettura-UTG.



### 2.8 - Gli “utenti web”

Come illustrato, il questionario è stato somministrato agli utenti con due differenti modalità: cartaceo presso gli Uffici Relazioni con il Pubblico e *on line* sui siti *web* delle Prefetture.

Circa l'80% delle Prefetture UTG, che ha aderito all'indagine, ha un proprio sito *web*. Indubbiamente la quantità di questionari compilati *on line* è risultata inferiore alle attese; solo il 3% di cittadini ha compilato il questionario direttamente dai siti *web* delle Prefetture-UTG.

Un risultato così basso sembrerebbe in contrasto con quanto espresso dagli utenti che, in percentuali superiori al 50%, hanno dichiarato di gradire servizi *on line*. Probabilmente, la scarsa propensione dei cittadini ad utilizzare i siti istituzionali deriva da una insufficiente conoscenza degli stessi e delle opportunità che essi

offrono, ma potrebbe derivare anche da un diffuso atteggiamento di scarsa fiducia nelle possibilità di acquisire informazioni ed effettuare operazioni *on line*.

Nonostante il basso numero di questionari *on line* raccolti, si è comunque provato a delineare un profilo dell'utente *web*, cercando di cogliere alcune differenze rispetto al compilatore del questionario cartaceo.

Innanzitutto, i compilatori *on line*, in possesso di un diploma superiore, sono il 5% in più degli utenti che hanno compilato il questionario cartaceo (il 33,53% rispetto al 28,87%).

Si può notare anche che la percentuale di cittadini stranieri che ha compilato il questionario *on line* (7,55%) è inferiore a quella degli stranieri che ha risposto ai questionari nelle Prefetture (10,76%).

Si può azzardare un'ultima osservazione sul compilatore *web*: risulta più preciso ed esauriente nelle risposte. Infatti le percentuali di risposte incomplete nei questionari *on line* sono sempre inferiori a quelle dei questionari cartacei.

### 3. Analisi dei suggerimenti

La sezione a campo libero dedicata ai “suggerimenti per il miglioramento dei servizi offerti dall'URP” è stata compilata in soli 238 questionari sugli oltre 11000 pervenuti dalle Prefetture – UTG.

L'incidenza di tale numero è quasi irrilevante in relazione al totale dei questionari (poco più del 2%) e non necessariamente deve essere messa in stretta correlazione con la lettura dei dati precedentemente effettuata. Può comunque essere utile riassumere i contenuti dei suggerimenti in quanto essi, ritraendo i casi specifici in cui il servizio atteso si discosta da quello effettivamente erogato, possono essere considerati come leva per il miglioramento dello stesso ed essere assunti come indicatori della qualità del servizio.

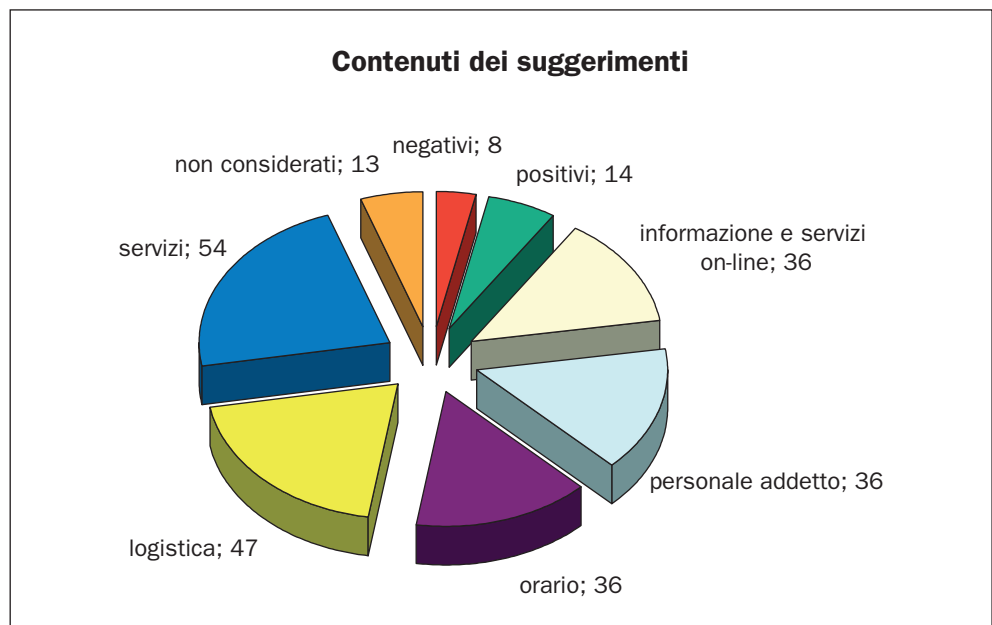
Vanno rilevati, per correttezza metodologica, due punti essenziali:

1) i giudizi espressi non possono essere assunti come generalizzazioni, infatti chi risponde a tale specifica domanda si trova solitamente nella situazione in cui le proprie aspettative sono in qualche modo andate deluse ed è inoltre nella condizione di avere “voglia e tempo di rispondere”;

2) i “suggerimenti” si rivolgono all'intero universo degli URP e in questa fase di valutazione totale dei dati non si deduce specificamente a quali Prefetture si riferiscano. Va comunque considerato che in alcuni casi l'Ufficio relazioni con il pubblico non è ancora stato istituito e che in altri casi invece funziona da tempo ed è ben collaudato.

Data la varietà e in alcuni casi la complessità dei suggerimenti (cosa inevitabile quando viene prevista una risposta destrutturata) si è proceduto all'analisi del contenuto, cercando di enucleare i temi principali ricorrenti e la loro frequenza.

I “suggerimenti” possono essere così suddivisi:  
 32 riguardano l’informatizzazione e i servizi on-line;  
 36 riguardano il personale addetto;  
 36 riguardano l’orario di apertura;  
 47 la logistica  
 54 i servizi erogati  
 13 non sono stati considerati per la scarsa significatività.  
 8 esprimono un giudizio negativo  
 14 esprimono un giudizio positivo



Nell’analisi effettuata vengono tralasciati, in quanto non rilevanti, i suggerimenti “negativi, positivi e i non considerati”.

Dall’esame dei dati raccolti emerge che i suggerimenti possono essere ricondotti a tre dimensioni della qualità dei servizi (aspetti tangibili, capacità di rassicurazione e l’empatia, capacità di risposta e all’affidabilità) utilizzate nella rilevazione della *customer satisfaction*, secondo modelli ormai collaudati.

Nella dimensione della qualità che si riferisce agli “aspetti tangibili”, ossia l’aspetto esteriore delle strutture, delle attrezzature e degli strumenti di comunicazione, rientrano le indicazioni relative all’informatizzazione, all’orario e alla logistica; i suggerimenti relativi al personale possono essere riferiti alle dimensioni concernenti la “capacità di rassicurazione e l’empatia”, intese rispettivamente come abilità di ispirare all’utente fiducia e sicurezza attraverso un comportamento cortese e professionalmente competente e di immedesimazione nei bisogni dell’utente. Infine, la

categoria dei suggerimenti chiamata “i servizi” rientra nelle dimensioni della qualità relative alla capacità di risposta e all’affidabilità, intese come capacità di prestare un servizio efficiente ed efficace in modo affidabile e preciso.

## 3.1 - Gli aspetti tangibili

La metà circa di tutti i suggerimenti espressi, che ammonta a 115, si riferisce agli aspetti tangibili e questo sta a significare quanto importante sia l’impatto che l’utente ha con l’ambiente.

Per la logistica, emerge la necessità, oltre a quella di poter fruire di un ambiente più confortevole con un minimo di privacy, di disporre di numeratori “eliminacode” e di cartelli segnaletici dettagliati completi di informazioni. È interessante la proposta di avere una fotocopiatrice a disposizione, anche a pagamento.

Per quanto riguarda gli orari di apertura al pubblico, si suggerisce un ampliamento degli stessi, sia in termini di prolungamento delle fasce orarie, sia di numero di giornate.

Per la categoria concernente l’informatizzazione e i servizi on-line, gli utenti auspicano un potenziamento delle informazioni contenute nei siti internet delle Prefetture, compresa la modulistica, nonché la possibilità di accedere ai servizi e poter seguire le pratiche con modalità on-line.

## 3.2 - La capacità di assicurazione e l’empatia

La cortesia, la capacità di ascolto e di comprensione dei bisogni individuali del cittadino diventano elementi imprescindibili della qualità del servizio.

I 36 suggerimenti inclusi nella categoria “personale addetto all’URP” evidenziano l’importanza degli operatori e del loro modo di porsi nei confronti dell’utenza. In buona parte dei casi viene lamentata la poca cortesia, si richiede più competenza professionale e l’aumento del numero di addetti.

Probabilmente, i cittadini che hanno risposto alle domande libere fanno parte di coloro che sono risultati poco o per nulla soddisfatti dell’aspetto relativo alla dimensione relazionale con il personale dell’ufficio.

In 2 casi si segnala l’esigenza di avere a disposizione un interprete.

## 3.3 - La capacità di risposta e l’affidabilità

Nella categoria chiamata “servizi”, peraltro la più corposa, sono raccolti tutti i suggerimenti che riguardano il servizio vero e proprio, e cioè il prodotto finale per



cui l'utente si è recato presso l'URP. I punti di criticità riguardano essenzialmente i tempi di attesa nel ricevere risposte per la definizione delle pratiche e la chiarezza delle informazioni.

#### 4. - Considerazioni conclusive

L'ascolto della voce degli utenti ci permette di affermare, alla luce dei risultati letti nel loro complesso, che, nonostante la presenza di alcune criticità emerse nel corso dell'analisi, il gradimento dell'utenza per i servizi resi dagli Uffici Relazioni con il Pubblico delle Prefetture-UTG è piuttosto elevato.

I buoni risultati ottenuti sono di particolare valore per un servizio come questo che, come tutti gli uffici o servizi creati appositamente per gestire il rapporto con cittadini, ha insita istituzionalmente, nelle funzioni ad esso attribuite, la relazione con gli utenti che assume perciò un ruolo strategico.

Dall'indagine risulta che la dimensione relazionale, quella che si esplica nel modo di porsi e nelle capacità empatiche degli operatori, è sicuramente quella che più di altre ha incontrato la soddisfazione degli utenti.

La scelta del personale assegnato, infatti, è di fondamentale importanza per un servizio di contatto diretto con l'utenza e deve tenere conto, oltre che delle qualità e della disponibilità personali, della necessità di formazione adeguata per conseguire una sempre maggiore professionalità.

Tuttavia, al fine di progettare azioni di miglioramento, è necessario porre attenzione e tenere in giusta considerazione le criticità emerse, individuando quei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'Amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno ancora bisogno.

Gli aspetti organizzativi sono sicuramente i più importanti per l'erogazione del servizio per il conseguimento di un buon prodotto finale, e sono anche quelli che richiedono il maggior impegno dell'Amministrazione, soprattutto se si pensa al ruolo, sempre più consistente, della tecnologia che richiede un continuo sforzo di adeguamento.

L'indagine ha fatto rilevare che una parte non trascurabile dell'utenza ritiene non adeguati gli orari di apertura degli uffici alle proprie necessità, trova l'ambiente poco confortevole e riscontra tempi troppo lunghi per essere ricevuti.

Per operare un miglioramento dei servizi occorrerà quindi attribuire una priorità di interventi su questi punti.

Vale la pena soffermarsi a pensare come, a volte, un piccolo e banale accorgimento come quello del numeratore "elimina code" (richiesto con molta frequenza tra i "suggerimenti" degli utenti) possa intanto contribuire a risolvere un disagio e a rendere più confortevole la permanenza negli uffici.

Se questi ed altri accorgimenti di facile soluzione possono risolvere alcuni problemi relativi al *comfort* e all'organizzazione, si deve però non per-

dere di vista il prodotto finale del servizio che in alcuni casi non arriva a soluzione.

Occorrerà quindi, prevedere snellimenti e ridisegnare i processi di erogazione dei servizi con una particolare cura dei collegamenti tra l'URP e il *back office*, senza dei quali l'URP non ha la possibilità di svolgere al meglio le sue funzioni.

Una soluzione efficace per migliorare la qualità dei servizi ai cittadini è indubbiamente quella della creazione di Sportelli Unici dove la collaborazione tra diverse Amministrazioni, concentrate in un unico luogo, renderebbe sicuramente più agile ed efficiente l'azione amministrativa e dove sarebbero agevolate le incombenze dei cittadini.

Auspicabile, soprattutto, l'adozione di misure amministrative, organizzative e tecnologiche tese a promuovere la cooperazione delle Amministrazioni dello Stato per la realizzazione di una rete tra le Istituzioni, al fine di migliorare la qualità dei servizi e sviluppare tra gli Uffici coinvolti un reale valore strategico della comunicazione.

In conclusione, una cultura di orientamento al cittadino, così come ormai si sta diffondendo nei diversi settori della Pubblica Amministrazione, non può prescindere dall'ascolto della sua voce.

La rilevazione della soddisfazione dell'utenza rappresenta, in questo senso, oltre ad un utile strumento per il miglioramento dei servizi, un'ottima occasione per favorire il rapporto diretto con i cittadini, con i loro desideri e le loro idee, rendendolo così più consapevole delle opportunità offerte.

In altri termini, si tratta di un'evoluzione del rapporto con i cittadini, per costruire una relazione tra Amministrazione e Utenza basata sempre di più sulla fiducia e sulla collaborazione.

ALLEGATO

## Questionario somministrato

• La Prefettura-UTG di ..... sta conducendo un'indagine per conoscere il gradimento dei cittadini sui servizi offerti dall'Ufficio Relazioni per il Pubblico (URP). Le saremmo grati se volesse compilare questo breve questionario, le Sue indicazioni saranno utili per migliorare la qualità del servizio.

La informiamo che il questionario è in forma strettamente anonima.

• **Conosce l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) della Prefettura?**

Sì  No

• **Per quale motivo si è recato all'URP?**

Per accedere agli atti  Per conoscere lo stato della pratica  Per ritirare moduli   
 Per informazioni  Per segnalazioni o esposti  Altro

• **In particolare, per quali servizi?**

<input type="checkbox"/> Animali	<input type="checkbox"/> Elettorale	<input type="checkbox"/> Onorificenze
<input type="checkbox"/> Antimafia (certificazione)	<input type="checkbox"/> Enti di culto	<input type="checkbox"/> Patenti
<input type="checkbox"/> Armi	<input type="checkbox"/> Esplosivi	<input type="checkbox"/> Persone giuridiche
<input type="checkbox"/> Assegni	<input type="checkbox"/> Interventi assistenziali	<input type="checkbox"/> Profughi
<input type="checkbox"/> Cambio nomi e cognomi	<input type="checkbox"/> Investigazioni private	<input type="checkbox"/> Sport.Unico Immigraz.
<input type="checkbox"/> Circolazione	<input type="checkbox"/> Legalizzazione firme	<input type="checkbox"/> Vigilanza privata
<input type="checkbox"/> Cittadinanza	<input type="checkbox"/> Locali di pubb. Spettac.	<input type="checkbox"/> Vittime del terrorismo
<input type="checkbox"/> Contratti	<input type="checkbox"/> Manifest./gare sportive	<input type="checkbox"/> Altro
<input type="checkbox"/> Cooperative	<input type="checkbox"/> Olii minerali	

• **Trova che l'ambiente sia confortevole?**

Per nulla  Poco  Abbastanza  Molto

• **L'orario di apertura al pubblico è adeguato alle sue necessità**

Per nulla  Poco  Abbastanza  Molto

• **I tempi di attesa per essere ricevuto sono stati per Lei accettabili**

Per nulla  Poco  Abbastanza  Molto

• **Ha riscontrato cortesia e disponibilità del personale?**

Per nulla  Poco  Abbastanza  Molto

• **L'operatore ha compreso il suo problema?**

Per nulla  Poco  Abbastanza  Molto

• **Le informazioni ricevute sono state chiare?**

Per nulla  Poco  Abbastanza  Molto

• **La questione per la quale si è recato in questo ufficio è stata risolta?**

Per nulla  Poco  Abbastanza  Molto

• **Trova che la modulistica predisposta dalla Prefettura UTG sia di semplice compilazione?**

Per nulla  Poco  Abbastanza  Molto

• **Ritiene utile stampare la modulistica dal sito della Prefettura?**

Sì  No

• **Gradirebbe servizi on-line?**

Sì  No

• **Ha qualche suggerimento per migliorare i servizi offerti dall'URP?**

.....  
 .....

• **Desidera segnalare un disservizio?**

.....  
 .....

## NOTIZIE ANAGRAFICHE

• **Cittadinanza** Italiana  Straniera  ..... (specificare)

• **Sesso** Maschio  Femmina

• **Età** ..... (specificare)

• **Titolo di studio** elementare  media  diploma  laurea

• **Soggetto privato**

lavoratore dipendente	<input type="checkbox"/>	Associazione	<input type="checkbox"/>
lavoratore autonomo	<input type="checkbox"/>	Fondazione	<input type="checkbox"/>
pensionato	<input type="checkbox"/>	Società	<input type="checkbox"/>
disoccupato	<input type="checkbox"/>	Cooperativa	<input type="checkbox"/>
casalinga	<input type="checkbox"/>	Altro	<input type="checkbox"/>
studente			

• **Soggetto pubblico**

regione	<input type="checkbox"/>	comune	<input type="checkbox"/>
provincia	<input type="checkbox"/>	altra Amministrazione	
		Statale	<input type="checkbox"/>
altro ente pubblico	<input type="checkbox"/>	..... (specificare)	<input type="checkbox"/>

• **Provenienza**

capoluogo di provincia	<input type="checkbox"/>
altro comune della provincia	<input type="checkbox"/>
fuori provincia	<input type="checkbox"/>

Ringraziamo per la sua collaborazione



ORDINAMENTO  
DELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE





## Semplificazione e qualità della regolazione: tra collaborazione interistituzionale e consultazione pubblica

*Paolo Formicola*

### 1. Premessa

L'articolo 117 della Costituzione, nella versione modificata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha, come è noto, ribaltato il modello originario di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, prevedendo materie riservate alla potestà esclusiva dello Stato, materie attribuite alla potestà concorrente e, introducendo il criterio generale-residuale, materie non nominate affidate alla competenza regionale non concorrente.

Non è questa la sede per affrontare le problematiche connesse al concreto esercizio della potestà legislativa concorrente e, in particolare, alle incertezze e ai conflitti determinati dall'individuazione di alcune materie rientranti in tale categoria e risoltisi, assai frequentemente, nel vasto contenzioso costituzionale che ha caratterizzato gli anni di prima applicazione del nuovo titolo V e che ha visto la Corte costituzionale intervenire più volte per chiarire i tanti aspetti oscuri delle nuove disposizioni.

La complessità delle sovrapposizioni tra l'ambito di competenza legislativa statale e quello regionale ha, tuttavia, sicuramente messo in luce, oltre al fondamentale momento della valutazione degli interessi "in gioco", l'importanza delle esigenze di unitarietà della Repubblica e l'insostituibile necessità dei compiti unificanti affidati allo Stato.<sup>1</sup>

Grazie ai ripetuti interventi della Corte costituzionale, infatti, l'interesse nazionale, incautamente espunto dalla Costituzione ad opera della legge n. 3 del 2001, non solo non è scomparso, ma sono state via via messe a fuoco le esigenze di unitarietà giuridico-ordinamentale che la Repubblica deve custodire e tradurre, attraverso idonei strumenti attribuiti allo Stato, in garanzie di unità e indivisibilità.

---

<sup>1</sup> Sul punto, prima dell'azione interpretativa della Corte costituzionale – di cui si dirà in seguito –, si veda Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in "Quaderni Costituzionali", 2/2001, 345-346; Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, in "Quaderni costituzionali", 1/2002, 86-88; in senso contrario, Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, 2002, 148 ss.



Prima dell'intervento riformatore del 2001, tra gli strumenti finalizzati alla tutela degli interessi unitari vi era, innanzi tutto, la tecnica del "ritaglio delle materie" che consentiva al legislatore statale di riappropriarsi di settori affidati alla competenza legislativa regionale esclusiva o concorrente ovvero di non poter subire alcun limite nell'esercizio delle competenze legislative, nonché amministrative, quando vi erano alla base considerazioni attinenti al livello dell'interesse sostanziale coinvolto, come più volte chiarito dalla stessa Corte costituzionale.<sup>2</sup>

Nel costante processo di evoluzione del sistema dei rapporti tra Stato e regioni, la giurisprudenza costituzionale si era, inoltre, soffermata sulla potestà statale di indirizzo e coordinamento, anch'essa funzionale rispetto alla tutela dei valori di unitarietà giuridico-ordinamentale e finalizzata all'individuazione dei criteri minimali di uniformità o dei requisiti o contenuti minimi diretti a costituire il nucleo normativo intorno al quale le regioni avrebbero potuto aggregare una disciplina integrativa o di ulteriore sviluppo.<sup>3</sup>

Un'annotazione a parte, anche per i successivi sviluppi avuti con la sua "costituzionalizzazione" attualmente prevista dall'articolo 117, comma 5, e, ancor più esplicitamente, dall'articolo 120, comma 2, merita l'istituto del potere sostitutivo statale, chiaramente rivolto a dare concreta attuazione all'interesse nazionale e che, in virtù dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, consentiva allo Stato di intervenire, sul piano sia legislativo che amministrativo, su qualunque ambito di materia purché in presenza di esigenze unitarie da tutelare.

Come accennato, il nuovo titolo V e, in particolare, il citato secondo comma dell'art. 120 Cost., riprendendo la clausola d'esercizio contenuta nell'articolo 72, comma 2, della Legge fondamentale tedesca, riconosce espressamente al Governo della Repubblica il potere di sostituirsi, anche in via normativa, ad organi regionali (o, sebbene in questa sede interessi meno, locali) quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica nonché la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lettera m) dell'articolo 117, comma 2, Cost..

Tale attribuzione al Governo, e non al Parlamento come nella disposizione costituzionale tedesca, di un potere normativo primario in via sostitutiva si configura, pertanto, come una deroga agli elenchi di materie dell'articolo 117 quando sia possibile invocare una delle determinate esigenze quali la tutela dell'unità giuridica ed economica e dei livelli essenziali delle prestazioni o anche il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

Anche sulla base dell'interpretazione che ne ha dato la legge n. 131 del 2003 e dei successivi interventi della Corte costituzionale, il potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 della Costituzione costituisce, in definitiva, l'anello di chiusura del sistema della distribuzione delle competenze legislative e l'ultimo argine della

---

<sup>2</sup> Cfr. sentenze Corte cost. 30 giugno 1960, n. 43 e 3 maggio 1966, n. 37.

<sup>3</sup> Cfr. sentenza Corte cost. 10-18 febbraio 1988, n. 177.

tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, pur essendo sicuramente necessario attenderne la concreta attuazione per esprimere giudizi compiuti sulla sua validità e tenuta.<sup>4</sup>

Sempre sul piano dell'evoluzione giurisprudenziale delle disposizioni costituzionali in materia di riparto delle competenze legislative, appare interessante richiamare i contenuti della sentenza n. 282 del 2002 che segna, tra l'altro, un importante passaggio interpretativo della materia di cui alla citata lettera m) dell'articolo 117, comma 2, relativa ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti da garantire unitariamente sull'intero territorio nazionale.

La Corte ha, infatti, chiarito che tale ambito di competenza non individua una materia in senso stretto, ma, testualmente, “una competenza del legislatore idonea ad investire tutte le materie”.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale si viene, quindi, a configurare come un terzo tipo di competenza, distinto da quello “esclusivo” e dall'altro “concorrente” e caratterizzato dall'essere profondamente trasversale a tutte le altre materie.

In sostanza, l'ambito di potestà legislativa statale esclusiva può essere compiutamente individuato solo attraverso il riferimento concreto alla dimensione dell'interesse “in gioco” sia per quel che riguarda la determinazione dei livelli essenziali, ma anche, in modo particolare, per le altre cosiddette “materie-non materie” elencate dall'articolo 117 e che evocano funzioni attribuibili alle esigenze di unitarietà giuridico-ordinamentale della Repubblica quali, ad esempio, la tutela dell'ambiente e la tutela dei beni culturali.<sup>5</sup>

A questo quadro di riferimento, bisogna aggiungere quel che la Corte costituzionale ha chiarito, con la sentenza n. 303 del 2003, in merito al principio di sussidiarietà.

Il Giudice delle leggi ha, infatti, stabilito che allo Stato spetta, comunque, il ruolo di garante delle istanze unitarie della Repubblica e che, al fine di realizzare tale esigenza, la legge statale, ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, può attrarre, in via sussidiaria, funzioni amministra-

<sup>4</sup> Sul potere sostitutivo si veda Mainardis, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in “Le Regioni”, 2003, 846 ss.; Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in Groppi-Olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, 2001, 236; Veronesi, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in “Le istituzioni del federalismo”, 2002, 733; Piccione, *Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzare*, in “Giur. Cost.”, 2003, 1207; Marazzita, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze. Nota a sentenze nn. 43/2004, 69/2004, 112/2004 e 173/2004*, in “Forum di Quaderni costituzionali” ([www.forumcostituzionale.it/site/](http://www.forumcostituzionale.it/site/)). Per lo specifico capitolo dedicato all'art. 120 Cost., si veda anche AA.VV., *La Legge La Loggia di attuazione del titolo V della Costituzione*, in “Saggi sulla riforma federalista”, I Quaderni della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Serie Seconda, 2004.

<sup>5</sup> Per un necessario approfondimento, si veda D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in “Quaderni costituzionali”, 2003, 23; Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in “Le Regioni”, 2003, 204; Marini, *La Corte costituzione nel labirinto delle materie “trasversali” dalla sentenza n. 282 alla 407 del 2002*, in “Giur. Cost.”, 2002, 2951.

tive di spettanza degli enti locali nelle materie di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente, incidendo, al contempo, sulla stessa distribuzione della potestà legislativa.

La Corte, quindi, interpretando in modo costruttivo le nuove disposizioni del titolo V, riconosce al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione una valenza dinamica, apparentemente assente nel testo costituzionale, che consente, insieme all'applicazione del principio di adeguatezza, di attrarre nella sfera statale, solo e unicamente con legge, funzioni normative e amministrative, attribuendo grande rilevanza alle indispensabili intese interistituzionali.

In sostanza, la Corte sembra auspicare un ruolo decisivo del sistema delle Conferenze proprio in ragione dell'importanza che le intese raggiungibili in tale sede verrebbero ad assumere in caso di progettazione di iniziative legislative del Governo.

Perché, infatti, il principio di sussidiarietà possa esplicare la sua dinamicità e produrre effetti di deroga al tendenziale riparto di competenze (amministrative e legislative) diventa fondamentale, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, che vi sia l'accordo e la condivisione tra i livelli di governo interessati.

Nasce, in sostanza, nella giurisprudenza costituzionale, una interpretazione del principio di sussidiarietà che si muove in direzione di una interpretazione "procedimentale e consensuale" che tende a valorizzare il contenuto dinamico e flessibile del principio stesso attraverso la previsione di passaggi procedurali all'interno dei quali assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, da perfezionarsi attraverso il canone della leale collaborazione, vero e proprio principio-guida, insieme a quello di sussidiarietà, dell'intero impianto costituzionale.<sup>6</sup>

### **2. Le misure contenute nella legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)**

In questa nuova prospettiva di distribuzione delle competenze legislative – sulla quale il giudice delle leggi, come accennato, non smette di essere coinvolto per dirimere conflitti e per chiarire l'effettiva portata delle nuove disposizioni costituzionali – assume un'interessante e strategica valenza di tipo, per così dire, preventivo anche l'attuazione di politiche per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Va, infatti, ricordato che, prima della revisione del titolo V della Costituzione, la semplificazione normativa e procedurale è stata portata avanti dal legislatore statale parallelamente al processo di decentramento amministrativo, coinvolgendo direttamente Regioni ed enti locali.

---

<sup>6</sup> In proposito, si veda Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in "Giur. Cost.", 2003, 2776; Moscarini, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in "Giur. Cost.", 2003, 2791; Gentilini, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in "Giur. Cost.", 2003, 2805.

L'attuale assetto costituzionale delle potestà legislative stravolge, tuttavia, il precedente scenario, facendo diventare le Regioni, in virtù delle loro accresciute competenze legislative, i principali destinatari dei processi di semplificazione delle procedure amministrative, ma anche di riordino normativo, e lo Stato, in quanto garante delle istanze unitarie della Repubblica, il promotore di strumenti e tecniche di semplificazione e qualità della regolazione volte a soddisfare, con una minuta e continua azione di cooperazione interistituzionale, le esigenze di coesione giuridico-ordinamentale.<sup>7</sup>

Ne è conferma il sesto comma dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 che, in attuazione del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione – che, come detto, ha, tra le sue finalità, la tutela dell'unità giuridica -, stabilisce che il Governo possa promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

Dopo questa prima indicazione del legislatore volta ad attuare, su questo specifico aspetto, il nuovo titolo V – che, peraltro, non pare essere stata raccolta in tutta la sua portata dai soggetti destinatari -, sono entrate nel nostro ordinamento altre disposizioni di legge che sembrano ispirarsi a questa nuova condizione politico-istituzionale di base: ci si riferisce, in particolare, a quelle misure contenute nella legge 28 novembre 2005, n. 246 (Legge di semplificazione per l'anno 2005) che sviluppano le indicazioni già contenute nella legge n. 229 del 2003 e si muovono, anch'esse, in una direzione di marcia fortemente incentrata sulla cooperazione tra i livelli istituzionali e su una maggiore partecipazione dei cittadini al processo di regolazione, nell'intento di giungere a scelte legislative più informate, ma anche più legittimate “dal basso”.

L'articolo 1 della legge n. 246/2005 ha, innanzitutto, modificato e integrato l'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ovvero la norma fondamentale dell'attività di semplificazione normativa e amministrativa del Governo, già oggetto di riscrittura con la citata legge n. 229.

In particolare, tra i principi e i criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe legislative contenute nella legge annuale per la semplificazione, il citato articolo 1 della legge n. 246/2005 ha introdotto il “coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo” (lettera a-bis, comma 3, art. 20, d. lgs n. 59/1997).

Con specifico riguardo alle esigenze connesse al nuovo assetto delle potestà legislative, è stato introdotto il comma 3-bis del citato articolo 20 del

<sup>7</sup> Per un'interessante panoramica sui nuovi scenari in tema di politiche di semplificazione normativa e procedurale, si veda Bassanini, Paparo, Tiberi, *Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in Basilica (a cura di), *La Semplificazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, Maggioli, 2006.

d. lgs. n. 59, stabilendo che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva, completi il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la stessa materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole secondo i criteri contenuti nello stesso articolo 20.

Tra questi principi, la legge n. 246 del 2005 ha ritenuto di inserire una serie di indicazioni che, tenendo conto della distribuzione delle competenze legislative derivante dal nuovo titolo V, perseguano obiettivi di riassetto normativo e, con esso, facilitino la coesione giuridico-ordinamentale.

Oltre all'aggiornamento delle procedure con una più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, tra i nuovi criteri per la semplificazione e il riassetto normativo concernente le funzioni amministrative mantenute allo Stato, è da segnalare la "conformazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nella ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali, nella istituzione di sedi stabili di concertazione e nei rapporti tra i soggetti istituzionali ed i soggetti interessati, secondo i criteri dell'autonomia, della leale collaborazione, della responsabilità e della tutela dell'affidamento".

Dal punto di vista dell'introduzione di forme e strumenti che possano evitare tensioni o conflitti tra i livelli di governo e tra pubbliche amministrazioni e facilitare la cooperazione interistituzionale, sembra particolarmente interessante la prevista necessità di ricondurre le intese, gli accordi e gli atti equiparabili comunque denominati, nonché le conferenze di servizi, previste dalle normative vigenti, aventi il carattere della ripetitività, ad uno o più schemi base o modelli di riferimento nei quali siano stabilite le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali adempimenti.

La legge di semplificazione per il 2005, all'articolo 14, commi 12 e seguenti, ha, poi, previsto una specifica delega al Governo (cosiddetta "taglia-leggi") per un'opera di riassetto di tutto il *corpus* legislativo statale, da effettuarsi secondo precisi passaggi temporali e al termine di una complessa attività di ricognizione che conduca all'abrogazione di tutte le leggi statali promulgate prima del 1970 e all'individuazione di quelle che siano risultate, indispensabilmente, da mantenere in vigore.

Si tratta di una delega finalizzata ad un radicale disboscamento e snellimento legislativo mediante l'introduzione di una norma "ghigliottina" la cui applicazione sarà verificata da un'apposita Commissione parlamentare bicamerale.

Sia gli interventi di modifica e integrazione delle disposizioni in materia di riordino normativo, sia la delega cosiddetta "taglia-leggi" si muovono, naturalmente, nell'ambito delle competenze statali e mirano ad adeguare gli strumenti e le tecniche di semplificazione e qualità della regolazione della legislazione statale al nuovo titolo V; obiettivi di più ampia e complessa portata connessi, invece, al coordinamento

dell'esercizio delle competenze normative di Stato, regioni e province autonome sono contenuti nell'articolo 20-ter della stessa legge n. 59, come introdotto dall'articolo 2 della legge n. 246/2005.

Come già accennato, infatti, qualsiasi strategia di semplificazione non può essere condotta, dopo la revisione del titolo V, a livello esclusivamente statale, ma chiede di essere ispirata ai principi di leale collaborazione e dialogo tra tutti i livelli di governo coinvolti.

Da questa fondamentale, nuova condizione politico-istituzionale, prende le mosse la costituzione, prevista dal citato articolo 20-ter, di un tavolo stabile di confronto tra Stato, regioni e province autonome per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso il metodo principale della cooperazione interistituzionale ovvero la stipula di intese e accordi anche basati, come precisa il legislatore statale, sulle migliori pratiche e sulle iniziative sperimentali statali, regionali e locali. In particolare, l'articolo 20-ter della legge n. 59/1997 individua come scopi di questo tavolo di confronto:

- favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione;
- definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla stessa legge di semplificazione per l'anno 2005 e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione;
- concordare, in particolare, forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali;
- valutare, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedimentali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

Un primo banco di prova per verificare il nuovo approccio strategico ai temi della semplificazione sarà l'attuazione della delega contenuta nell'articolo 5, comma 1, della stessa legge n. 246 concernente il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale vigenti in materia di adempimenti amministrativi delle imprese, anche tenuto conto che il successivo comma 2 prevede che il Governo e le regioni stipulino intese e accordi per favorire l'armonizzazione della regolamentazione in materia di adempimenti connessi all'esercizio dell'attività d'impresa e il conseguimento di livelli minimi di semplificazione su tutto il territorio nazionale.

Si aprono, in sostanza, delle interessanti prospettive di esercizio concordato e coordinato, tra Stato e regioni, di interventi di semplificazione e di miglioramento



della qualità della regolazione da calibrare attraverso la stipula di intese e accordi e da accompagnare con forme di analisi e verifica di impatto della regolamentazione e di consultazione degli interessati, ancora da mettere a regime da parte dello Stato e, in alcuni casi, già oggetto di buone pratiche su base regionale.<sup>8</sup>

Pertanto, al fine di accrescere, in termini qualitativi e quantitativi, i momenti di partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse al processo regolativo, la legge n. 246 del 2005 è tornata ad occuparsi dell'Analisi (*ex ante*) e della Verifica (*ex post*) dell'impatto della regolamentazione (AIR e VIR), due strumenti "non normativi" per misurare la semplificazione e per ridurre, in concreto, gli oneri burocratici e amministrativi degli interventi regolativi immaginati o già in essere.<sup>9</sup>

In particolare, l'articolo 14 della citata legge n. 246 ha precisato la nozione e le finalità dell'AIR e della VIR, rinviandone la disciplina concreta e l'applicazione pratica all'emanazione di ulteriori provvedimenti a contenuto regolamentare.

Secondo il dettato normativo, l'AIR consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative, costituendo, altresì, un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento prefigurato.

La VIR consiste, invece, nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni e ne è prevista l'applicazione dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione e, successivamente, a scadenze biennali. Va aggiunto che il citato articolo 14 della legge n. 246, nel momento in cui rinvia a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione concreta della disciplina applicativa dell'AIR e della VIR, precisa, tra l'altro, che con essi vadano stabiliti i criteri generali e le procedure dell'AIR, "compresa la fase della consultazione".

---

<sup>8</sup> Per un quadro generale, si veda Camera dei Deputati, *Rapporto 2003 sullo stato della legislazione*, Roma, 2004 e, in particolare, il documento Confindustria, "Guidelines" per la qualità della regolamentazione – Una proposta delle Confindustrie del nord-ovest, Torino-Roma, 2004, consultabile sul sito [www.semplicificazione.it](http://www.semplicificazione.it) e il documento Regione Toscana-MIPA, *Analisi dell'impatto della regolamentazione – Manuale di pratiche*, Roma, 2005, consultabile sul sito [www.consorzioMIPA.it](http://www.consorzioMIPA.it).

<sup>9</sup> Va precisato che l'AIR era già stata introdotta nel nostro ordinamento dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998) e la relativa disciplina, contenuta nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 maggio 2000 ("Analisi tecnico-normativa e analisi di impatto della regolamentazione"), ne aveva definito modalità sperimentali di effettuazione per la durata di un anno, al termine delle quali (biennio 2000-2001) è stata predisposta una "Guida alla sperimentazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione" (pubblicata sul S.O. n. 46 alla Gazzetta Ufficiale 7 marzo 2001, n. 55). Con la successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 ("Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni") è stata avviata un'ulteriore fase di sperimentazione, con l'innovazione di aver previsto anche un'attività di monitoraggio e verifica *ex post* dell'impatto della regolamentazione (VIR), della sua applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefissati dall'intervento regolativo.

Tale previsione sottolinea la necessità di valorizzare, in sede di analisi di impatto, il principio della partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse rispetto alla redazione del nuovo intervento regolativo, attraverso la creazione di forme stabili di consultazione pubblica che, per essere realmente efficaci, vanno realizzate a livello territoriale.

Merita sicuramente di essere sottolineata, al riguardo, l'importanza per le moderne democrazie di sviluppare la capacità di acquisire contributi informati e rappresentativi da parte di piccoli o grandi gruppi sociali al fine di ampliare il perimetro del consenso dei cittadini sulle scelte politiche e di combattere, così facendo, i rischi del populismo.<sup>10</sup>

### 3. Conclusioni

Il nuovo quadro normativo di riferimento e gli strumenti rivolti al miglioramento della qualità della regolazione, dopo l'intervento riformatore della legge n. 246 del 2005, sembrano, quindi, tenere nel debito conto la presenza e le conseguenze derivanti da un'articolazione dei poteri pubblici su più livelli di governo, tra l'altro, costituzionalmente equiordinati.

D'altra parte, il progressivo processo di svuotamento della sovranità statale, in alto verso le istituzioni sovranazionali, in basso verso le istituzioni regionali e locali ed orizzontalmente attraverso la promozione delle autonomie funzionali, ha già sostanzialmente trasformato e trasformerà sempre di più, in modo radicale, i metodi di costruzione delle politiche pubbliche che appaiono accomunati dall'esigenza di coordinare al massimo interessi e attori estremamente differenziati, intervenendo sia nella fase di definizione degli obiettivi che in quella di implementazione attraverso un sistema di *governance* che, operando con la logica della rete e affiancando alle istituzioni pubbliche le associazioni del terzo settore, le comunità locali, il sistema delle imprese e le stesse organizzazioni degli utenti e delle famiglie, sia in grado di garantire al meglio l'interesse generale delle comunità locali.<sup>11</sup>

Anche la costruzione delle politiche pubbliche e la loro implementazione finisce, dunque, per seguire delle dinamiche di tipo orizzontale, all'interno delle quali gli obiettivi si definiscono sul piano territoriale nell'incontro con interessi e attori che non possono essere individuati una volta per tutte, né coordinati soltanto attraverso regolamenti che ne disciplinano i confini, i comportamenti o i livelli di partecipazione possibili.

<sup>10</sup> In ordine a questa prospettiva, si veda Fishkin, *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, I libri di Reset, Marsilio, 2003

<sup>11</sup> Per "governance" si intende quel processo di regolazione che si caratterizza per una maggiore apertura verso i soggetti coinvolti, per il tipo di responsabilità che contrassegna le istituzioni che la promuovono e anche per il grado di effettività e di coerenza maggiore che dovrebbe accompagnare il processo di implementazione delle diverse *policies*. In proposito, si veda Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*, Bruxelles, 2001, consultabile sul sito [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).



Questo coinvolgimento delle comunità locali, e quindi dei soggetti direttamente interessati, nel processo di costruzione ed implementazione, in particolare, di incisive politiche di semplificazione normativa e procedurale, si configura necessariamente come un'attività di comunicazione e consultazione pubblica che, mentre si propone di accreditare la filosofia dell'intervento "immaginato o da realizzare", deve restare aperta di fronte alla possibilità di soluzioni alternative, confrontandosi con i destinatari in uno scambio virtuoso di dati, informazioni e proposte.

All'interno di questo modello di *governance* riveste un ruolo senza dubbio decisivo la cooperazione tra i livelli istituzionali, se è vero – come è vero – che al cittadino o all'impresa non interessa tanto individuare la pubblica amministrazione che determina l'appesantimento procedurale quanto raggiungere il risultato finale di avere meno carichi regolativi e burocratici.

In questo contesto, allo Stato, in quanto garante delle istanze unitarie della Repubblica, spetta il compito di costruire e sviluppare efficaci strumenti di raccordo e di collaborazione tra istituzioni, e di attivare un sistema a rete che adotti strumenti e tecniche comuni per la semplificazione e qualità della regolazione secondo *standard* uniformi su tutto il territorio nazionale.

L'attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione sono state, pertanto, attribuite, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2006, convertito in legge n. 80 dello stesso anno, ad un Comitato interministeriale di indirizzo, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica, che predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo per l'anno successivo, che deve essere approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

Un ulteriore segnale di attenzione rispetto a queste tematiche è, senz'altro, la prevista costituzione, con l'articolo 1, comma 22-bis, del decreto-legge n. 181 del 2006, come convertito in legge 17 luglio 2006, n. 233, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, nonché il contestuale riordino delle funzioni e delle strutture della Presidenza del Consiglio che esercitano funzioni in tale settore.

Il percorso di implementazione di politiche di miglioramento della qualità della regolazione nel senso appena tratteggiato si presenta indubbiamente complesso e con tempi di realizzazione medio-lunghi, ma assume un'importanza assolutamente strategica, da un lato, per garantire le ormai ineludibili esigenze di coesione giuridico-ordinamentale della Repubblica, dall'altro, per avvicinare le decisioni del potere politico alle istanze di un'opinione pubblica che sia sempre più informata, competente e libera.

In coerenza con quanto già contenuto nel Programma di governo<sup>12</sup>, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazioni, Ing. Nicolais,

---

<sup>12</sup> Cfr. L'Unione, *Per il bene dell'Italia – Programma di governo 2006-2011*, 33 ss., consultabile sul sito [www.fabbricadelprogramma.it](http://www.fabbricadelprogramma.it).

di fronte alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, ha affermato che *“la semplificazione ed il miglioramento della qualità della regolazione rappresentano un fattore chiave per l’esercizio dei diritti di cittadinanza, per la competitività e lo sviluppo del paese (... e che) occorre creare anzitutto le condizioni concrete per una nuova stagione della semplificazione amministrativa: quindi porsi obiettivi credibili in tempi certi, infine valutare l’impatto delle scelte assunte con grande rigore e ponendosi prevalentemente dalla parte dei destinatari dell’azione amministrativa”*.

Per raggiungere questi obiettivi, secondo il Ministro, è necessario *“un investimento al massimo livello politico e amministrativo da parte del Governo, incardinato e costruito sulla cooperazione istituzionale e sul lavoro di raccordo con gli altri livelli istituzionali decentrati e sovranazionali (Regioni, Enti Locali e Unione Europea) e con il Parlamento, che su questo terreno gioca, naturalmente, un ruolo decisivo, (...nella convinzione che i) territori rappresentano il luogo privilegiato in cui sperimentare e consolidare politiche e iniziative di innovazione”*.

Pertanto, poiché *“i livelli amministrativi decentrati e di governo locale sono la più autorevole e credibile “antenna”, rispetto alle esigenze reali di cittadini e imprese, nella valutazione del rapporto esistente tra questi e la pubblica amministrazione, (...) anche attraverso gli strumenti negoziali previsti dalla legge per la cooperazione tra Stato, Regioni, ed autonomie locali e la costituzione di appositi organismi di cooperazione, occorrerà riconoscere a tali enti un ruolo determinante nella definizione delle politiche di semplificazione e modernizzazione dell’amministrazione”*.

Parallelamente all’implementazione di tecniche e strumenti di semplificazione ispirati alla collaborazione interistituzionale, il Ministro Nicolais ha aggiunto che *“occorre un grande coinvolgimento attivo e una grande capacità d’ascolto delle parti sociali e delle associazioni dei cittadini: conoscere e avere sempre presente il punto di vista dei destinatari (...) è essenziale in tutte le fasi della politica di semplificazione (dalla definizione dell’agenda delle priorità, alla valutazione delle diverse opzioni, dall’attuazione delle politiche di semplificazione alla valutazione dei risultati effettivamente raggiunti)”*.

In conclusione, *“ridurre drasticamente gli oneri burocratici per le imprese e per i cittadini è una priorità dell’azione del governo, da realizzare con la cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie e la concertazione delle parti sociali, attraverso un programma pluriennale (...) da aggiornare su base annuale, (che fissi) gli obiettivi prioritari, gli strumenti e i piani di azione per realizzarli, le modalità per la verifica periodica dei risultati raggiunti in termini di riduzione dei costi e dei tempi per le imprese e per i cittadini.”*<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Cfr. “Intervento sulle Linee programmatiche di indirizzo del Ministro per le riforme e le innovazioni nella P.A.” presso la I Commissione della Camera dei Deputati, in data 27 luglio 2006, consultabile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it).



PIANIFICAZIONE  
E  
CONTROLLO





## Le Prefetture-UTG: risultati del primo semestre 2006 nel quadro dell'evoluzione del processo di pianificazione e controllo di gestione

*(a cura del Servizio di Controllo Interno)*

Nell'ottica del **miglioramento** continuo **dell'efficacia e dell'efficienza della gestione**, il SECIN ha svolto anche per l'anno 2006 un assiduo supporto metodologico alla pianificazione gestionale delle Prefetture-UTG, anche al fine di pervenire ad un collegamento sempre più stretto dei primi risultati della sperimentazione del Progetto: **“Controllo di gestione per i Dipartimenti e per le Prefetture-UTG”** (*all. 1*), con il processo di pianificazione e di valutazione dei dirigenti.

### LA PROGRAMMAZIONE DELLE PREFETTURE-UTG NEL 2006

- le Linee guida del 9 marzo 2006 (*all. 2*), hanno fornito ai Prefetti le **indicazioni metodologiche per la programmazione e il controllo** di gestione annuale, che costituisce per la generalità delle Prefetture-UTG uno **strumento importante per l'esercizio del controllo dei risultati della gestione** (in parallelo all'altro, al momento relativo a 40 sedi, che rileva sistematicamente i risultati della gestione di circa 100 processi);

- attraverso la loro programmazione annuale, infatti, **i Prefetti elaborano gli obiettivi necessari alla piena realizzazione delle missioni istituzionali e al miglioramento della funzionalità della struttura**. I Prefetti concorrono, inoltre, all'attuazione degli obiettivi strategico-operativi previsti dalla Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione emanata a inizio anno dal Ministro;

- le Prefetture-UTG che hanno fatto avere la programmazione sono il **60%**, un dato sostanzialmente in linea con quello dello scorso anno, e particolarmente positivo dal momento che il rapporto SECIN – Prefetture-UTG si caratterizza sostanzialmente come forma di collaborazione e supporto metodologico del SECIN;

- in ordine all'andamento della pianificazione si deve evidenziare inoltre che:
  - risulta elevato il numero (**50%**) delle sedi che hanno ormai “metabolizzato” il processo di pianificazione come un modello gestionale costante negli anni; è, inoltre, consistente il numero delle sedi, alcune anche di rilevanti dimensioni, che

si distinguono per la massima tempestività nella programmazione e monitoraggio degli obiettivi, nonchè nei monitoraggi trimestrali dei processi (es. *Alessandria, Ancona, Genova, Imperia, L'Aquila, Lecco, Napoli, Palermo, Perugia, Pordenone, Siena, Torino, Venezia e Verona*), com'è nella logica di sviluppo complessivo del progetto **“Controllo di gestione per i Dipartimenti e per le Prefetture-UTG”**;

– nel 2006, per la prima volta, si sono aggiunte ulteriori sedi, tra cui alcune capoluogo di Regione (*Firenze, Potenza, Taranto, Trento e Vibo Valentia*);

• il **grafico n. 1 (all. 3)** riporta come si sono distribuiti tra le varie politiche gli obiettivi programmati dai Prefetti, evidenziando il numero elevato di quelli **riconducibili alla politica di modernizzazione della P.A.** (*semplificazione dei processi; qualità dei servizi; digitalizzazione; comunicazione e formazione; contenimento e razionalizzazione della spesa*). Numerosi risultano anche gli obiettivi per lo sviluppo della coesione sociale, intesa sia come coesione interistituzionale (raccordo collaborativo con le autonomie locali), sia come contributo alla creazione di condizioni favorevoli all'eliminazione di forme di discriminazione e allo sviluppo sociale.

Notevole è, infine, il contributo dei Prefetti agli interventi in materia di **immigrazione**, nell'ambito di rilevanti progettualità di livello nazionale (*Centri di Permanenza Temporanea e di identificazione; Sportello Unico per l'Immigrazione ecc*);

• il **grafico n. 2 (all. 4)** riporta gli esiti del primo monitoraggio, al 31 maggio 2006; il campione di riferimento è costituito da circa il **50%** delle sedi, un dato che si mantiene costante nel raffronto con gli anni precedenti.

### LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DEL SISTEMA

• Si comincia a delineare come l'introduzione del modello individuato e condiviso di controllo di gestione, nella duplice componente di controllo sugli obiettivi e controllo sui processi, non rappresenta solo un mero adempimento legislativo, quanto una formidabile opportunità per:

– **individuare interventi di reingegnerizzazione dei processi** al fine di migliorare – attraverso il recupero di risorse – il livello di efficienza, nonché la qualità del servizio offerto all'utenza, interna/esterna. Sono, infatti, già in fase avanzata analisi da parte di un gruppo di lavoro costituito da **6 Prefetture-UTG** (*Benevento, Enna, L'Aquila, Reggio Emilia, Roma e Torino*) per l'elaborazione di esempi concreti di *reengineering*;

– **produrre informazioni** fruibili, in maniera differenziata, ma integrata e coerente per tutti i livelli decisionali (Ministro e suoi Uffici di diretta collaborazione; Capi Dipartimento; dirigenti) circa:

o il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati;

o la congruenza e/o gli scostamenti tra scelte operative effettuate e risorse utilizzate;

o gli effetti e i benefici generati;

- o la valutazione dei dirigenti;
- **sviluppare l’orientamento:**
  - o alla misurazione dei risultati e degli effetti rispetto agli obiettivi prefissati;
  - o all’analisi critica delle cause e degli effetti, attraverso l’esame dell’efficienza dei processi;
  - o alla decisione e alla pianificazione, attraverso il supporto continuo e l’accumulazione di *know-how* in aree specifiche dell’Amministrazione, partendo da quelle ritenute critiche;
- **contribuire alla concreta realizzazione del modello organizzativo per processi**, già adottato dall’Amministrazione.
  - La prossima estensione, entro l’anno 2006, del progetto “**Controllo di gestione per i Dipartimenti e per le Prefetture-UTG**” alle restanti **62** Prefetture-UTG (si stanno aggiungendo alla sperimentazione anche le Questure e i Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco), comporterà sicuramente un volano per la pianificazione, poiché le rilevazioni periodiche delle dimensioni rilevanti dei processi conferiscono “sostanza” ai fenomeni gestionali e permettono, quindi, una pianificazione più consapevole, anche sulla base di azioni di *benchmarking* e della diffusione delle *best practices*.
    - L’introduzione del **sistema informativo automatizzato di supporto**, da mutuare tramite il CNIPA, sulla base di un progetto interministeriale ormai in fase conclusiva, permetterà a decorrere dal primo semestre del 2007:
      - un monitoraggio automatizzato degli obiettivi e dei processi;
      - un supporto più qualificato e tempestivo alla pianificazione;
      - una conseguente maggiore partecipazione della dirigenza al progetto e una sua più rapida estensione, sia in termini di numero di processi rilevati che di componenti territoriali coinvolte;
    - una conseguente visione sistemica dei prodotti e dei processi sottostanti, utile anche a fini di riassetto organizzativo tra centro e territorio.



## ALLEGATO 1

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

## 1. LE SEDI DI SPERIMENTAZIONE

Dipartimenti – Uffici centrali (**tutti**)

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

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

Restanti 62 Prefetture-UTG: (**settembre 2006**)

## 2. I PRINCIPALI RISULTATI GIÀ REALIZZATI

2.1 *Prefetture-UTG*

- Definizione del modello teorico di controllo di gestione presso la Prefettura-UTG de L’Aquila nell’ambito del progetto sperimentale “*Governance*” promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri– Comitato tecnico scientifico per il coordinamento della valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni centrali dello Stato, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica e il FORMEZ

(**marzo-giugno 2004**)

- Istituzione di sei gruppi di lavoro, nell’ambito del primo gruppo di Prefetture-UTG, per il consolidamento dell’analisi organizzativa e per la definizione del sistema di indicatori (**ottobre 2004**)

- Completamento del sistema di indicatori e loro condivisione da parte di tutti i gruppi (**aprile 2005**)

- Scelta dei subprocessi da monitorare in via prioritaria, **99 su 233 (maggio 2005)**

- Predisposizione, quale strumento transitorio di rilevazione, di una scheda formato *excel* con campi e formule di calcolo predefinite (**maggio 2005**)

- Realizzazione della prima rilevazione (**giugno 2005**)

- Primi report e loro analisi (**agosto-settembre 2005**)

- Aggiunta delle 20 sedi del secondo gruppo e attuazione di incontri formativo/organizzativi per successive, sistematiche **rilevazioni a cadenza trimestrale**

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

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

- 1. Gruppo revisione analisi organizzativa:** *Bologna, Chieti, Napoli, Palermo, Taranto e Verona*. Il gruppo revisione ha ultimato i suoi lavori a marzo 2006, producendo un aggiornamento dei processi posti in relazione, poi, con quelli censiti nei Dipartimenti.

- 2. Gruppo reingegnerizzazione:** *Benevento, Enna, L'Aquila, Reggio Emilia, Roma e Torino*. Detto gruppo sta procedendo alla formulazione delle prime proposte concrete di interventi di reingegnerizzazione dei processi individuati come i più critici nelle sedi territoriali monitorate. Al gruppo stesso sono state fornite linee guida metodologiche nel corso di un incontro tenutosi a marzo 2006. Le proposte di innovazione potranno riguardare: il processo, le tecnologie e la normativa. I risultati di tale attività potrebbero acquistare una particolare rilevanza per i profili di digitalizzazione.

- 3. Gruppo parallelizzazione del processo di controllo di gestione con quello di valutazione dei dirigenti non generali:** *Cagliari, Cosenza, Enna, Imperia, L'Aquila e Venezia*.

- Collaborazione stabile con la Direzione Centrale delle Risorse Finanziarie e Strumentali del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, che sta conducendo un progetto "complementare" presso le stesse sedi per l'introduzione della contabilità economico-analitica nelle Prefetture-UTG..

## 2.2 Dipartimenti

- Definizione del modello teorico di controllo di gestione presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile nell'ambito del citato progetto sperimentale "*Governance*" (**marzo-giugno 2004**) e sua condivisione con tutti i Dipartimenti (**settembre-novembre 2004**)

- Predisposizione di piani di azione omogenei dipartimentali a seguito dell'emanazione della Direttiva 2005, con tempistica "personalizzata" (**marzo 2005**)

- Definizione della **struttura di progetto (agosto 2005)**

- Riunioni interdipartimentali di approfondimento e raccordo su temi comuni: sistema informativo automatizzato di supporto, protocollo informatico e contabilità economico-analitica per centri di costo (**giugno-settembre 2005**)

- Realizzazione dell'analisi organizzativa (definizione macroprocessi/sub-processi/attività elementari/prodotti) nei Dipartimenti e del sistema di indicatori

- Avvio della sperimentazione attraverso le prime rilevazioni, su base trimestrale, condotte su due macroprocessi (uno strumentale, condiviso, e altro finale specifico di ciascun Dipartimento)

### ***2.3 Sistema informativo di supporto***

Il SECIN partecipa da marzo 2006 al gruppo di lavoro avviato presso il CNIPA per la concretizzazione del sistema informativo automatizzato di supporto al controllo di gestione e al controllo strategico, nell'ambito delle iniziative di razionalizzazione, tramite riuso, della spesa ICT della P.A. previste dalla legge finanziaria 2005.

## ALLEGATO 2

### **Prefetture-UTG – Linee guida per la programmazione annuale e per il monitoraggio dei risultati**

**La Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2006** (il testo è pubblicato sul sito *web* [www.interno.it](http://www.interno.it)) conferma tra le priorità politiche dell'anno lo sviluppo e la razionalizzazione del processo di pianificazione e controllo e l'introduzione del controllo di gestione, attraverso l'ulteriore implementazione del progetto: "Controllo di gestione per i Dipartimenti e per le Prefetture-UTG", coordinato dal SECIN.

In questo quadro, nel prosieguo del documento, si illustrano le linee guida per la programmazione annuale, il monitoraggio e lo sviluppo nell'anno in corso del processo di pianificazione e controllo.

#### 1. PROGRAMMAZIONE ANNUALE

Ai fini della programmazione annuale, i Prefetti – Titolari di UTG:

- collaboreranno alla piena attuazione degli obiettivi strategico/operativi contenuti nella Direttiva 2006, per i quali è previsto il concorso delle Prefetture-UTG. I piani di azione relativi ai suddetti obiettivi, redatti dai responsabili degli obiettivi individuati dalla Direttiva e validati dal SECIN, saranno comunicati dagli stessi Dipartimenti entro il **15 marzo p.v.** alle Prefetture-UTG interessate alla loro realizzazione, secondo modalità strutturate e omogenee;

- predisporranno la programmazione annuale della propria sede, sempre in coerenza con l'indirizzo politico, assegnando ai rispettivi dirigenti **gli ulteriori obiettivi** necessari alla piena realizzazione delle **missioni istituzionali** e al miglioramento della **funzionalità della propria struttura**. In tale fase, i Prefetti continueranno ad utilizzare l'unita scheda (**allegato A**), corredata dalle istruzioni tecniche per la compilazione. Le schede, così compilate, saranno inviate al SECIN entro il **31 marzo p.v.**, esclusivamente all'indirizzo di posta elettronica: **secin@interno.it**.

Allo stesso indirizzo di posta elettronica potranno essere inoltrati eventuali quesiti sulla compilazione della scheda e, in generale, sul processo di pianificazione e controllo.

Il SECIN svolgerà, come di consueto, un ruolo di supporto metodologico, assicurando la necessaria assistenza tecnica in tutte le fasi del ciclo di pianificazione e controllo. Ai fini dell'ulteriore affinamento della qualità della programmazione, che influenza in modo rilevante le operazioni di monitoraggio, si raccomanda la stretta osservanza delle istruzioni allegate alla scheda di programmazione, soprattutto per quanto riguarda la necessità di prevedere *indicatori di risultato*.

## 2. MONITORAGGIO

### 2.1 *Il monitoraggio degli obiettivi strategico/operativi della Direttiva 2006*

Il monitoraggio dei predetti obiettivi sarà effettuato dal SECIN tramite i Dipartimenti – Centri di responsabilità amministrativa, titolari degli obiettivi stessi, che provvederanno ad adottare e comunicare tempestivamente omogenei strumenti di rilevazione dell’attuazione.

Nell’ottica di un miglioramento ulteriore della qualità del monitoraggio, il SECIN anche per il 2006 opererà secondo le seguenti direttrici:

- **digitalizzazione** del processo di monitoraggio. Il SECIN partecipa al gruppo guida designato nell’ambito del progetto CNIPA “Sistema informativo per la contabilità analitica e il controllo di gestione”. Attraverso detta progettualità si perverrà, in modo condiviso con le componenti dipartimentali, entro l’esercizio in corso, al riuso del sistema informativo di supporto al controllo di gestione (sistema Infrastrutture SIGEST/SISTRA), funzionale altresì al monitoraggio strategico. Ciò anche in relazione alle esigenze di monitoraggio dell’attuazione del Programma di Governo di cui all’Atto di indirizzo PCM in data 23 dicembre 2004;

- **forme di confronto diretto** con i responsabili dell’attuazione degli obiettivi, anche per individuare eventuali criticità emergenti in modo da poter comprendere tempestivamente le esigenze di riprogrammazione delle attività, l’eventuale necessità di risorse umane o finanziarie addizionali, l’obsolescenza di alcuni obiettivi o l’insorgere di ulteriori priorità. In particolare, da un punto di vista operativo, i contatti diretti con i responsabili degli obiettivi – quantomeno di quelli ritenuti critici per rilevanza e/o stato avanzamento dei lavori – sono finalizzati a:

- verificare eventuali **criticità gestionali** rilevate in fase di attuazione dell’obiettivo;
- individuare le **determinanti alla base degli scostamenti** eventualmente rilevati tra quanto programmato e risultati conseguiti, intermedi o a consuntivo.

Ciò anche ai fini delle segnalazioni al Ministro ex comma 21, art. 1 della legge finanziaria 2006.

### 2.2 *Il monitoraggio degli obiettivi propri delle sedi territoriali*

Analogamente a quanto praticato per il 2005, il SECIN trasmetterà a ciascuna Prefettura-UTG, entro il **30 aprile**, una scheda, precompilata nelle prime tre colonne, per il monitoraggio degli obiettivi programmati in sede locale, che evidenzierà i seguenti elementi:

I COLONNA -- priorità politica di riferimento;

II COLONNA – obiettivo, secondo la programmazione riferita dalla sede stessa;

III COLONNA – programma/i di azione necessario/i per l’attuazione dell’obiettivo e risultati, anche intermedi, attesi;

IV COLONNA – azioni realizzate/ risultati conseguiti;

V COLONNA – motivi della eventuale mancata attuazione e/o eventuali possibili criticità.

*Il monitoraggio di tali obiettivi si svolgerà, come di consueto, a scadenza quadrimestrale (20 giugno, con i dati riferiti al 31 maggio; 20 ottobre, con i dati riferiti al 30 settembre; 20 gennaio, con i dati riferiti al 31 dicembre).*

### 3. LO SVILUPPO DEL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

Nell’anno 2006 lo sviluppo e la razionalizzazione del processo di pianificazione e controllo si esprimerà, per le Prefetture-UTG, essenzialmente attraverso le seguenti azioni:

- miglioramento degli strumenti di pianificazione e monitoraggio dei risultati (**sedi interessate:** tutte);
- completamento dell’estensione del progetto “Controllo di gestione per i Dipartimenti e per le Prefetture-UTG” (**sedi interessate:** tutte);
- azioni formative nella materia (**sedi interessate:** tutte).

Sono contestualmente trasmessi, con separato messaggio, i piani di azione da sviluppare al riguardo nell’anno 2006, nell’ambito degli obiettivi affidati alla responsabilità del SECIN.

Roma, 9 marzo 2006

(a cura del Servizio di Controllo Interno) SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO

ALLEGATO A

scheda per la programmazione gestionale operativa anno 2006

PREFETTURA – UTG: (1)			
<i>priorità politica di riferimento: (2)</i>			
<b>OBIETTIVO OPERATIVO:</b> (3)	<b>INIZIO</b>	<b>FINE</b>	<b>STRUMENTI DI MISURAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELL'OBIETTIVO OPERATIVO :</b>
ALTRI SOGGETTI COINVOLTI: (5)			<i>indicatore di realizzazione o di risultato relativo all'anno in corso:(4)</i>
<b>REFERENTE RESPONSABILE:</b> (6)			RISULTATO ATTESO (7)
<b>RISORSE ASSEGNATE ALL'OBIETTIVO (UMANE, FINANZIARIE, STRUMENTALI) :</b> (8)			

<b>PROGRAMMA DI AZIONE:</b> (9)						
NUMERO D'ORDINE DELLA FASE	DESCRIZIONE DELLA FASE	PESO % DELLA FASE	INIZIO	FINE	RISULTATO INTERMEDIO ATTESO	EVENTUALI FASI VINCOLATE (10)
<b>ALTRE STRUTTURE INTERESSATE ALLA REALIZZAZIONE DEL PROGRAMMA:</b>						
<b>REFERENTE RESPONSABILE DEL COMPLETAMENTO DEL PROGRAMMA:</b>						

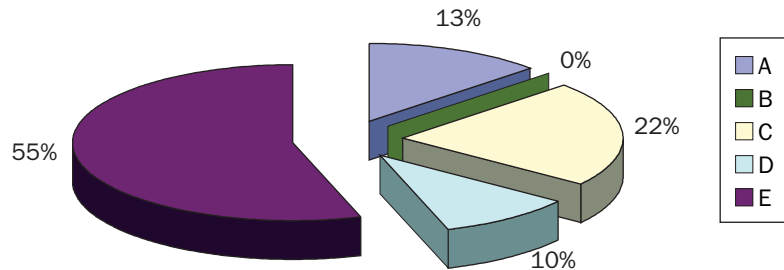
## SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO

### LEGENDA :

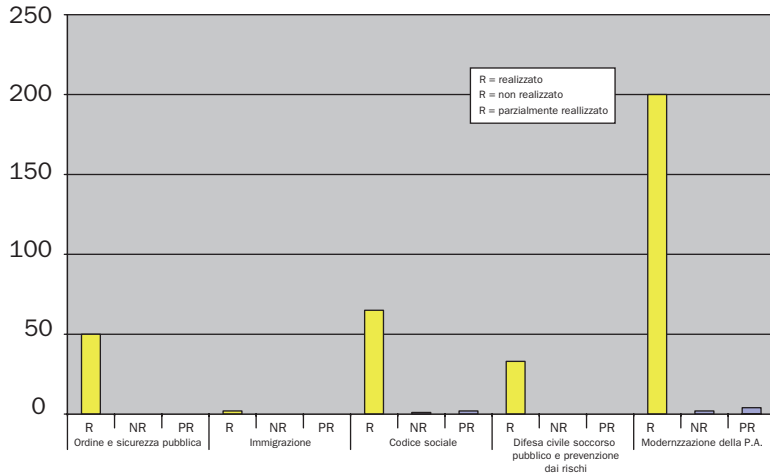
- (1) si riferisce all'indicazione della sede territoriale;
- (2) indica la priorità politica, tra quelle indicate nella Sezione I della Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione 2006, di riferimento dell'obiettivo operativo;
- (3) risponde alla domanda **“cosa fare?”** per realizzare pienamente in sede locale le missioni istituzionali, in un quadro di coerenza con le priorità politiche dell'anno. Ciascun obiettivo operativo, in base alla complessità dello stesso e al numero di strutture coinvolte, può essere attuato attraverso **uno o più piani di azione**, coerentemente integrati;
- (4) individua gli strumenti di misurazione dell'obiettivo che saranno prevalentemente di: **“realizzazione, fisica o finanziaria”**, se misurano lo stato di avanzamento della spesa prevista o del progetto o intervento; **“risultato”**, se misurano il grado di conseguimento del “risultato atteso”.  
È sempre opportuno, anche in presenza di un piano di azione misurabile attraverso indicatori di realizzazione fisica, utilizzare anche indicatori di risultato, finale e intermedio;
- (5) individua i **soggetti coinvolti** nella realizzazione dell'obiettivo (più strutture della stessa sede o di amministrazioni diverse);
- (6) indica il **dirigente responsabile dell'attuazione** dell'obiettivo;
- (7) indica il **“risultato atteso”**, cioè la situazione che si determinerà con l'attuazione dell'obiettivo;
- (8) indica le **risorse umane, finanziarie e strumentali** allocate per l'attuazione dell'obiettivo e dei correlati piani di azione. Nel caso di più piani di azione per la realizzazione dello stesso obiettivo le risorse possono essere indicate per i diversi piani;
- (9) rappresenta lo **strumento di attuazione dell'obiettivo (come fare?)**. Il programma di azione deve contenere i seguenti elementi: **a)** le principali fasi del programma e i risultati intermedi attesi da ciascuna fase; **b)** i tempi di completamento di ciascuna fase e del programma nel suo complesso; **c)** le altre strutture interne/esterne coinvolte; **d)** il responsabile dell'attuazione del programma, che di norma coincide con il responsabile dell'obiettivo operativo. Al riguardo è necessario attenersi strettamente ai seguenti criteri:
  - **descrivere con precisione le fasi pianificate** nell'ambito del programma per raggiungere il risultato atteso. Le singole fasi saranno organizzate secondo un percorso logico-temporale, evitando sia un livello di dettaglio che una semplificazione eccessivi, che rischierebbero di rendere più difficoltosa l'individuazione dei risultati intermedi attesi (lo standard ideale è di 4 o 5 fasi nell'anno);
  - per ogni singola fase dovranno essere **tassativamente** precisati: la durata temporale (inizio/fine) della stessa; il risultato intermedio atteso; l'indicazione delle altre fasi vincolate dalla fase esaminata;
  - è necessaria, inoltre, l'indicazione **dell'incidenza percentuale di ciascuna fase** rispetto alla realizzazione completa del programma (data pari a 100);
- (10) riporta l'indicazione dei numeri d'ordine delle altre fasi il cui inizio è vincolato dal completamento della fase analizzata.



**Programmazione delle Prefetture-UTG anno 2006**



**Grado di attuazione obiettivi risultanti dalla programmazione propria delle Prefetture-UGT  
monitoraggio al 31 maggio 2006**



ENTI  
LOCALI





# Il distacco del Comune di Lamon dalla Regione Veneto

*Paola Gentile*

È da poco iniziato, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, l'esame, già più volte rinviato, dei progetti di legge costituzionale A.C. 1359 (On. Boato) e A.C. 1427 (di iniziativa del Governo), di contenuto in parte coincidente e composti da un solo articolo, che dispongono che il Comune di Lamon (oggi, in provincia di Belluno) sia distaccato dalla regione Veneto, per essere aggregato alla regione Trentino-Alto Adige.

I due provvedimenti mirano dichiaratamente ad inserirsi nella procedura prevista dall'art. 132, secondo comma della Costituzione, per il distacco di comuni o province da una regione e la conseguente aggregazione ad altra regione; procedura che, per quanto concerne l'ente in oggetto, è già in corso, essendosi svolto nell'ottobre 2005, con esito ampiamente positivo (hanno optato per l'aggregazione il 93% degli aventi diritto al voto), il *referendum* popolare previsto dalla citata disposizione costituzionale.

È opportuno precisare che la norma costituzionale sopra citata dispone che “si può con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad altra”.

Il tenore letterale della disposizione, in combinato disposto quella dell'art. 42 della legge 25 maggio 1970 n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) ha posto non pochi problemi di ordine applicativo, relativi all'esatta individuazione delle popolazioni che si debbano ritenere “interessate al distacco”.

Sulla questione è intervenuta più volte la Corte Costituzionale, da ultimo con la sentenza 28 ottobre 2004 n. 334, sulla quale non è il caso di soffermarsi se non per sottolineare che la validità del *referendum* in questione è richiesto un particolare *quorum*, sia strutturale che funzionale.

Per l'approvazione della proposta è prevista difatti non soltanto la partecipazione alla consultazione della maggioranza degli aventi diritto al voto, ma anche che la risposta affermativa al quesito sia pari ad un numero non inferiore a quello della maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune (o dei Comuni) in cui è indetto il *referendum*.

Nel caso specifico di Lamone tali percentuali non solo sono state ampiamente raggiunte, ma l'adesione alla proposta ha quasi sfiorato l'unanimità.

Facciamo ora però un passo indietro per meglio ricostruire i termini esatti della vicenda che, nel nostro ordinamento costituzionale, riveste carattere di assoluta novità: l'unico caso di "distacco" verificatosi nell'ordinamento repubblicano, in questo caso di una Regione, si è infatti verificato con la creazione della Regione Molise (l. costituzionale n. 1 del 1963), mentre, per quanto concerne i Comuni, una situazione in qualche modo simile a quella relativa alla vicenda in esame ha riguardato il passaggio, negli anni '60, di alcuni Comuni allora situati nella provincia di Trento a quella di Bolzano; distacco-aggregazione che trova, tuttora, consacrazione nel disposto dell'art. 3 dello Statuto di autonomia.

La richiesta di *referendum* del distacco del Comune di Lamone dalla Regione Veneto e la conseguente aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige era stata formulata con delibera n. 6 dell'8 marzo 2005, delibera dichiarata legittima con ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* emessa in data 3 maggio 2005.

La consultazione popolare era stata dunque indetta con D.P.R. 31 luglio 2005 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 180 del 4 agosto 2005) e si è svolta nella giornata di domenica 30 ottobre 2005.

Come risulta dal comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 264 del 12 novembre 2005, al *referendum* ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto ed il risultato è stato favorevole al distacco territoriale del Comune di Lamone dalla Regione Veneto ed alla sua aggregazione alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

L'art. 45 terzo comma della legge n. 352 del 1970 prevede che, nel caso di approvazione della proposta sottoposta a *referendum*, il Ministro dell'Interno (*rectius*: il Governo), entro 60 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del relativo comunicato, presenti al Parlamento il disegno di legge costituzionale o ordinaria di cui al predetto art. 132 della Costituzione, sulla quale deve essere acquisito il parere delle regioni.

A tutt'oggi nessuno dei due Consigli regionali interessati risulta aver espresso il proprio orientamento sulle due proposte di legge in discorso; affinché il relativo *iter* parlamentare possa giungere a compimento, si pone, dunque, in primo luogo, la necessità di procedere tempestivamente al predetto adempimento procedurale.

La norma costituzionale testé citata non pone limiti temporali al pronunciamento da parte dei Consigli Regionali; peraltro, l'art. 103 dello Statuto della regione Trentino-Alto Adige di cui al D.P.R. n. 670/1972 e succ. modificazioni, prevede che sulle proposte di modifica statutaria di iniziativa parlamentare o governativa debbano essere obbligatoriamente sentiti non solo il Consiglio regionale, ma anche i due Consigli provinciali (di fatto, coincidenti con il precedente), che devono esprimersi al riguardo entro due mesi.

L'applicazione di tale disposizione potrebbe essere utilmente invocata nel caso in proposito, atteso che i progetti di legge costituzionale in argomento, senza

dichiararlo espressamente, di fatto apportano modifiche al territorio del Trentino-Alto Adige, definito dalle disposizioni di cui all'art. 3 dello Statuto.

Ricostruiti sommariamente i termini della vicenda prendiamo ora in esame i contenuti del disegno di legge costituzionale.

È opportuno precisare che la scelta del legislatore di procedere con una normativa di tale rango (una proposta di legge ordinaria, identica nel testo all'A. C. 1349, venne presentata nel corso della XIV legislatura da parte dello stesso On. Boato; la I Commissione della Camera ne avviò l'esame in sede referente nella seduta del 24 gennaio 2006) è stata determinata dalla necessità di garantire il rispetto del principio della gerarchia delle fonti, incidendo il predetto distacco-aggregazione anche sul territorio di una Regione a statuto speciale.

Il comma 1 dell'articolo unico di cui si compongono i due progetti di legge, in entrambi di identica formulazione, oltre a prevedere il passaggio del Comune di Lamon dalla Regione Veneto alla Regione Trentino-Alto Adige, ne precisa l'inclusione nella provincia di Trento.

Il progetto di legge A.C. 1359 (On. Boato) consta di due ulteriori commi.

Il comma 2 reca una delega legislativa al Governo per l'adozione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, delle misure di modifica o integrazione alle disposizioni legislative vigenti che risultino strettamente consequenziali alla modificazione apportata dal comma 1. Il medesimo comma precisa che, qualora emerga la necessità di modificare disposizioni di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, dovrà applicarsi a tal fine la particolare procedura dettata dall'art. 107 dello Statuto.

Si ricorda, a tale proposito, che l'art. 4 comma 1 numero 3 dello Statuto attribuisce alla Regione la legislazione esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" e che, ai fini del citato art. 107, le norme di attuazione statutaria sono adottate con decreti legislativi, sentita una commissione paritetica composta da dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco.

Il comma 3 autorizza il Governo ad adottare le disposizioni regolamentari che risultassero necessaria per l'attuazione della legge. È stato in proposito osservato che l'inserimento di una delega in una legge costituzionale risulta quantomeno inusuale, e che non emergono precedenti per quanto riguarda l'autorizzazione, con norma di tale rango, ad emanare norme regolamentari.

Ma, a prescindere dalle perplessità di ordine tecnico-giuridico sopra evidenziate, non poche appaiono le questioni politico-ordinamentali che potrebbero derivare dall'approvazione delle proposte di legge, prima tra tutte quella relativa al rispetto del principio della c.d. proporzionale etnica.

A tale proposito può essere utile una disamina dell'ampio dibattito parlamentare svoltosi presso la I Commissione della Camera nella vivace seduta di apertura dei lavori del 14 settembre 2006.

La discussione che si è svolta in seno alla predetta Commissione ha preso le mosse da un'analisi di quelle che si presume siano le reali motivazioni che possono indurre taluni enti locali ad essere aggregati all'interno di regioni a statuto speciale. L'opinione prevalente, espressa dall'On. Paniz, è quella che ne individua le ragioni nella prospettiva di ottenere maggiori benefici a livello finanziario.

Partendo da tale presupposto, è facile dedurre le nefaste conseguenze che potrebbero prodursi nell'area del Bellunese ove l'istanza, seppur legittima, del Comune di Lamon fosse accolta: altri enti locali potrebbero difatti essere indotti ad avanzare analoghe iniziative.

Le motivazioni recate dalla proposta di legge A.C. 1359 del deputato Boato a sostegno della richiesta avanzata da Lamon, fondate su motivi geografici, finanziari e sociali, potrebbero infatti valere per tutti i Comuni della Provincia di Belluno. Ma il problema potrebbe assumere una portata ben più ampia, ove si considerassero le numerose altre fattispecie in diverse zone del Paese, dove altri Comuni hanno avviato o si accingono ad avviare richieste di aggregazioni presso altre Regioni a Statuto speciale.

È infatti appena il caso di ricordare che ha di recente dato esito positivo un *referendum* per il distacco-aggregazione del Comune di Caomaggiore dalla regione Veneto a quella del Friuli-Venezia Giulia e che un'altra analoga consultazione popolare si svolgerà a breve nel Comune di Nasca, per il passaggio dal Piemonte alla Valle d'Aosta. E altre iniziative similari potrebbero essere, anche a nostra insaputa, *in itinere*...

Secondo l'On. Paniz il problema non può che essere risolto con una soluzione generalizzata per tutte le zone di confine con Regioni a Statuto speciale, assicurando loro, ad esempio, un regime fiscale più favorevole, ancorché non identico a quello delle aree ad autonomia differenziata.

Il problema, come prevedibile, si è spostato, questa volta per iniziativa dello stesso proponente, Boato, sulla effettiva portata dell'innovazione del 2001 sulla norma costituzionale recata dal secondo comma dell'art. 132, che prevede e dunque rende pienamente legittima, la possibilità per Comuni e Province di essere aggregati ad una Regione diversa da quella di appartenenza.

Pur non sottacendone le reali difficoltà applicative, il proponente ha dunque posto l'accento sulla necessità che il Parlamento dia un seguito positivo a siffatto genera di istanze (soprattutto quando, come nel caso di Lamon, queste godono di un largo sostegno popolare), ad evitare di trasmettere un messaggio di scarsa credibilità al Paese: non si tratta infatti di un atto secessionistico, ma solo di un'aggregazione di un Comune presso un'altra Regione, come previsto dalla Costituzione.

Senza soffermarsi ulteriormente sui singoli passaggi del dibattito parlamentare, ciò che preme evidenziare è che esso ha visto contrapporsi i fautori ad oltranza della validità del principio dell'autodeterminazione delle comunità territoriali a coloro che, non senza malizia, ne sottolineano la strumentalità a meri fini campanilistici, per gli evidenti positivi risvolti economico-finanziari.

La questione, come si è accennato, involge aspetti anche più delicati, perlomeno per quanto riguarda la difesa dei confini territoriali del Trentino.

Se l'On. La Loggia, già Ministro per gli Affari Regionali, ha stigmatizzato l'arroccamento, a difesa dell'integrità trentina, sul rispetto di specifici obblighi internazionali, che non ritiene più attuali, l'On. Violante ha richiamato l'attenzione sulla necessità di garantire comunque il rispetto del dettato costituzionale, magari valutando, caso per caso, la reale esistenza delle esigenze sottese alle istanze di distacco-aggregazione.

Se per alcuni (Bressa, Violante) una possibile soluzione è da rinvenirsi nel dettato dell'art. 116 della Costituzione che consente forme di federalismo flessibile, per altri (Pajno, Boschetto) il problema non sembra avere altro sbocco, se non quello costituito dalla reale volontà dei rispettivi Consigli Regionali.

Con una formula salomonica è infatti a questi ultimi che la Costituzione rimette la decisione finale in merito alle istanze dei singoli Comuni, anche se la loro eventuale inerzia è, al momento, senza sanzioni.

Per Lamon, come per Caomaggiore e, forse, Nasca, non resta dunque che attendere.





# PREVENZIONE INCENDI





## Il principio di sussidiarietà dinamica

*Maria Antonietta Cerniglia*

Nell'attuale contesto ordinamentale, ricco di fermenti innovativi, appare più che mai opportuno che l'attività dell'Amministrazione segua linee programmatiche lungimiranti e attesti in via normativa le migliori acquisizioni ed esperienze, tese ad esaltare e potenziare la connotazione dell'attività istituzionale, in conformità alle più moderne concezioni da sviluppare.

In tale prospettiva appare altresì rilevante che si operi in un'ottica partecipativa rispetto agli ambiti afferenti le altre Amministrazioni, sviluppando la consapevolezza dell'interesse pubblico da salvaguardare in modo omogeneo sul territorio nazionale, in ragione della tutela delle istanze di carattere unitario ed in conformità ad un armonico e razionale assetto di competenze centrali e periferiche.

Negli ultimi anni alcune pronunce della Corte costituzionale si sono configurate, in modo oltremodo significativo, quali tappe di un complesso percorso interpretativo avviato a fronte di concezioni non ancora consolidate ma da maturare per promuovere la migliore applicazione delle innovate norme della Costituzione.

La principale, di valenza dottrinale<sup>1</sup>, è la n. 303 del 2003, con cui la Corte ha esercitato un'attività ermeneutica di grande valore; in linea con essa, successive decisioni hanno consentito di affermare nel tempo moduli di carattere generale, che costituiscono prezioso ausilio per dare coerenza al sistema istituzionale, secondo parametri improntati alla funzionalità e alla compatibilità con le logiche costituzionali.

Il nuovo assetto costituzionale richiede infatti *che il fuoco della riflessione si sposti sul grado di differenziazione che il sistema può accogliere, sulle relazioni fra differenziazione e unità, sulle condizioni e sugli strumenti dell'unità a fronte di una forte autonomia politica ed amministrativa, sull'intreccio fra complessità degli interessi da curare e complessità del quadro degli interessi pubblici*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Definita "ortopedica" dal prof D'Atena, che, a commento della decisione, ha sottolineato lo sforzo della Corte di ricondurre a coerenza sistematica il Titolo V novellato. In *Giurisprudenza Costituzionale*, marzo – aprile 2003: "L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale".

<sup>2</sup> V. Luisa Torchia "La potestà legislativa delle Regioni." in *Giurisprudenza Costituzionale* – settembre – ottobre 2003.

## 1.1 La sentenza n. 303 del 2003

La sentenza, di portata globale, risolve diverse e articolate questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni a statuto ordinario e da Province autonome nei confronti: della legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante “Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive” (cosiddetta “legge obiettivo”<sup>3</sup>), della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), dei decreti legislativi n. 190 e 198 del 2002, attuativi della citata legge n. 443/2001, per asserito contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. Detta normativa, dalla stessa Corte viene definita particolarmente complessa, in quanto insiste su una pluralità di materie, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente, ma anche a quella esclusiva dello Stato (ad es. la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema).

In particolare la Corte ha verificato, con riferimento all’innovato quadro costituzionale di ripartizione delle competenze, se l’assetto prefigurato dal legislatore statale si configurasse come invasivo delle attribuzioni regionali, ossia se il legislatore nazionale avesse titolo per assumere e regolare l’esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non aveva una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente.

Com’è noto, l’art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema che si fonda sulla elencazione delle competenze statali; ribaltando il meccanismo di riparto previgente, sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.

In detto contesto, la Corte ha rilevato che *limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale<sup>4</sup> giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze.*

Anche nel nostro sistema costituzionale la Corte rinviene congegni volti a rendere più flessibile e quindi razionalmente conformabile un disegno che – in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse – se rigida-

<sup>3</sup> La “legge obiettivo” definisce il procedimento da seguire per l’individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale. La stessa legge conferisce poi al Governo “la delega ad emanare (...) uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati (...) dettando i principi e i criteri direttivi per l’esercizio del potere legislativo delegato”.

<sup>4</sup> La Corte fa espresso riferimento, nella sentenza, alla legislazione concorrente dell’ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) e alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause).

mente applicato, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, le esigenze di unificazione presenti nei più svariati contesti, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella formale attestazione di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Tale meccanismo di flessibilità ha fondamento, nell'ordinamento italiano, nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma assume una valenza dinamica che consente di modulare parallelamente la distribuzione delle competenze legislative.

La suddetta normativa, nell'attuale formulazione, prevede infatti che “le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso in funzione di garanzia delle esigenze di carattere unitario, insuscettibili di frazionamento, che trascendano anche l'ambito regionale, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà<sup>5</sup>, differenziazione<sup>6</sup> ed adeguatezza<sup>7</sup>.”

Nel caso “de quo” viene richiamato il significato etimologico della sussidiarietà come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intendono raggiungere: in tal senso, ad avviso della Corte, se ne è comprovata un'attitudine ascensionale, deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascenda anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato.

Detta configurazione non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto.

In ciò si ravvisa un punto nodale della sentenza che determina un'inversione del modello tradizionale, in quanto, a garanzia delle istanze di unificazione, la funzione amministrativa attrae a sé la funzione legislativa.

---

<sup>5</sup> Il principio di sussidiarietà è entrato a far parte del linguaggio comune a seguito del rafforzamento di vincoli della Comunità europea; l'articolo 3.B del Trattato di Maastricht si riferisce infatti al principio di sussidiarietà per la disciplina dei settori non coperti dalla sua esclusiva competenza.

Il dibattito sulla sussidiarietà si è tradizionalmente incentrato sulla articolazione in sussidiarietà “verticale e orizzontale”, ossia, nel primo caso, con riferimento all'opportunità che sia svolto ad un livello territoriale superiore ciò che non può essere meglio e più utilmente svolto al livello inferiore e, nel secondo caso, con riferimento ad analoga considerazione in ordine al rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato.

Il principio di sussidiarietà, nella legislazione ordinaria, si fonda sull'art. 4, comma 3, lett. a) della legge n. 59/97, in relazione al conferimento di funzioni amministrative agli Enti locali e alle Regioni, attribuite alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime.

<sup>6</sup> Il principio trova fondamento nell'art. 4, comma 3, lett. h) della legge n. 59/97 che lo specifica quale “differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi”.

<sup>7</sup> V. art. 4, comma 3, lettera g) della legge n. 59/97, in relazione “all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni”.

Pertanto, atteso che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti lo Stato di diritto, essa è legittimata a organizzarle e regolarle, la Corte ha avuto altresì modo di chiarire che *i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni 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.*

L'attrazione a livello statale delle funzioni "amministrative e dunque legislative" può avvenire solo in presenza di presupposti legittimanti, quali la proporzionalità e la ragionevolezza, nonchè l'adesione consensuale all'iniziativa statale, nel senso che la valutazione dell'interesse pubblico, che ha dato luogo all'assunzione delle funzioni amministrative regionali da parte dello Stato, deve essere oggetto di "intesa" con la Regione, secondo un modello informato alla leale collaborazione. Da una lettura sistematica degli artt. 117 e 118, primo comma, Cost., si evince dunque anche il principio dell'intesa come razionalmente conseguente alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà.

Invero, il principio della sussidiarietà, enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59, come criterio statico a fondamento dell'ordine prestabilito di competenze – che si traduce nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni – a seguito della formalizzazione a livello costituzionale, esprime attivamente una vocazione dinamica, che determina la flessibilità di quell'ordine, in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie; in tal senso svolge la medesima funzione che nel sistema previgente operava l'equazione elementare interesse nazionale=competenza statale.

Così, i principî di sussidiarietà e adeguatezza acquistano una valenza squisitamente procedimentale, poiché il meccanismo descritto può superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in conformità ad un iter in cui abbiano debito rilievo le attività concertative e di coordinamento orizzontale (le intese), nel rispetto del principio di leale collaborazione, in relazione all'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi aprioristicamente e soprattutto non comporti un incontrollato ampliamento delle competenze legislative statali, che operano piuttosto in termini di tassatività.

Nella fattispecie esaminata, la Corte ha avuto modo, inoltre, di chiarire che:

- la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nell'elencazione dell'art. 117 Cost. non comporta l'automatico inquadramento nella potestà legislativa residuale delle Regioni; trattasi di ambiti di legislazione che si qualificano a seconda del

l'oggetto cui afferiscono e, pertanto, possono di volta in volta riportarsi a potestà legislativa esclusiva ovvero concorrente dello Stato<sup>8</sup>;

- viene soddisfatta la necessità dell'intesa tra Stato e Regioni interessate, essendo irrilevante la collocazione temporale (potendo essere successiva ad una attività unilaterale del Governo, fermo restando che la Regione non è vincolata fin quando l'intesa non sia stata raggiunta);

- lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze; dunque i principi di sussidiarietà e adeguatezza, pur giustificando una deroga al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, “non possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario”.

Pertanto, la avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale; risulta infatti non applicabile a tali fattispecie il disposto di cui all'art. 120 Cost. in base al quale, invece, “l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale”.<sup>9</sup>

Inoltre, la considerazione che la riforma ha operato sia un'elencazione tassativa delle materie di competenza statale, sia l'inversione dei criteri di riparto delle potestà legislative, dovrebbe portare ad escludere la possibilità per lo Stato di dettare norme suppletive in materie di legislazione concorrente. Al riguardo, la Corte ha argomentato che una simile lettura dell'art. 117 Cost. svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, Cost., che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative; pertanto, benché la disciplina di dettaglio dettata dallo Stato determini una temporanea compressione della competenza legislativa regionale, pure, in quanto emanata per soddisfare l'attività unificatoria dello Stato, “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”.

I punti qualificanti della decisione afferiscono, in sostanza, all'individuazione nell'ordinamento costituzionale di una clausola di flessibilità, derivante dalla combinazione tra principio di sussidiarietà di cui al comma 1 dell'art. 118 Cost. e principio di legalità<sup>10</sup>, in conformità all'esigenza di conferire sistematicità e coeren-

<sup>8</sup> Si esclude che funzioni amministrative statali possano essere attinte da materie rientranti nella competenza residuale delle Regioni... contrariamente alle materie di competenza concorrente, per le quali la sussistenza di interessi di carattere unitario... risulta dalla riserva allo Stato della legislazione di principio. (in tal senso v. D'Atena in Giurisprudenza Costituzionale marzo – aprile 2003: “L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale”).

<sup>9</sup> Al riguardo, si precisa che la sussidiarietà comporta l'assunzione della competenza, laddove, nelle fattispecie di cui all'art. 120 Cost., si determina la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e rimane dell'ente sostituito.

<sup>10</sup> Alla luce del principio di legalità, per cui spetta alla legge dello Stato “organizzare e regolare le funzioni amministrative attratte a livello nazionale”, si garantisce l'indefettibile parallelismo tra funzioni normative ed esecutive.



za all'attuale sistema ordinamentale che si caratterizza per il policentrismo legislativo. In tal modo il principio di sussidiarietà assume una configurazione dinamica, in particolare procedimentale<sup>11</sup>, per cui, oltre alle attribuzioni amministrative alle quali espressamente si riferisce, coinvolge nel meccanismo di cui al suindicato art. 118, comma 1, anche le potestà legislative.

Invero, in relazione alla necessità di assicurare la tutela di interessi ed esigenze di carattere unitario, nel precedente sistema si faceva riferimento al limite dell'"interesse nazionale" quale condizione legittimante l'intervento del legislatore statale nelle materie regionali; la sentenza in argomento ha il pregio di indicare un percorso interpretativo che consente di ovviare alla lacuna creatasi nel nostro sistema, dopo l'eliminazione dell'espresso riferimento a tale interesse dal nuovo testo costituzionale, temperando così la rigidità dell'ordine delle competenze legislative disegnato essenzialmente dai commi 2, 3 e 4 del nuovo art. 117 Cost..

La assunzione in sussidiarietà e la deroga all'ordine predeterminato delle competenze legislative (sancito dalla Costituzione e garantito dalla rigidità), richiede tuttavia una valutazione in termini di proporzione/adequatezza, nonché di ragionevolezza (ossia di proporzionalità dell'intervento rispetto all'esigenza da soddisfare)<sup>12</sup> e opera in previsione di appositi procedimenti di tipo collaborativo, occorrendo una previa valutazione concordata di Stato e Regioni sulla necessità dell'esercizio unitario delle singole funzioni amministrative che il legislatore statale decida di allocare a livello centrale.

Sotto tale profilo, rispetto alla sostanziale analogia con l'interesse nazionale, l'unica possibile differenza che è dato cogliere nel pensiero della Corte sta nella asserita connaturata valenza "consensuale" della sussidiarietà<sup>13</sup>, seppure, in considerazione del principio di leale collaborazione e dei poteri di intervento della Conferenza Stato-Regioni, anche la clausola dell'interesse nazionale non era usata unilateralmente dallo Stato.

In sostanza, il principio di sussidiarietà non deve operare come aprioristica modifica delle competenze predeterminate dalla Costituzione, ma assume una valenza squisitamente procedurale di allocazione delle funzioni, amministrative e legislative, al livello più adeguato, in ragione della valutazione concreta della dimensione degli interessi da tutelare.

<sup>11</sup> *Il riconoscimento della valenza procedimentale del principio di sussidiarietà ha il merito di ridurre drasticamente il rischio dell'arbitrarietà...dando una seria risposta all'esigenza "che il principio predetto sia dotato di presidi idonei a renderlo giustiziabile".* (in tal senso v. D'Atena in *Giurisprudenza Costituzionale* marzo – aprile 2003: "L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale"). Lo stesso autore evidenzia inoltre come la lettura procedimentale del principio di sussidiarietà può avere configurazione meramente dispositiva (principio dell'intesa) ovvero di tipo sintomatico (in detta prospettiva la previsione dell'intesa si configura come elemento valutativo essenziale per giudicare se una legge statale sia invasiva delle prerogative regionali).

<sup>12</sup> Appare d'interesse che per taluna dottrina i principi citati all'art. 118, comma 1, ossia "di differenziazione e di adeguatezza" non abbiano portata autonoma, ma costituiscano "criteri applicativi" del principio di sussidiarietà – V. Bartole – Bin – Falco – Tosi – in "Diritto regionale. Dopo le riforme.", Bologna, 2003

<sup>13</sup> V. Adele Anzon "Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni" (nota a Corte Cost. n.303/2003, in "Giurisprudenza Costituzionale", 2003.

Si delinea, dunque, un meccanismo ascensionale, di attrazione verso l'alto, in relazione all'attitudine del principio di sussidiarietà – definito dalla dottrina quale “ascensore istituzionale” – di derogare al riparto delle competenze normative, in senso cooperativo<sup>14</sup>, nel rispetto dell'equiordinazione dei soggetti costitutivi della Repubblica, ex art. 114 Cost.

Ciò in quanto detto principio non può essere invocato per recuperare una lettura centralistica del sistema, in ragione di istanze unitarie, atteso che nel suo significato originario esso dovrebbe piuttosto funzionare in senso inverso, ossia quale criterio di preferenza per il livello più vicino agli interessi rappresentati, la cui inadeguatezza deve essere valutata prima di procedere all'attrazione verso l'alto delle competenze.

Premesso dunque che come necessaria implicazione della sussidiarietà si pone il principio dell'intesa, pure nel contesto della decisione della Corte detto principio appare sfaccettato, restando incertezza su come debbano in concreto atteggiarsi le modalità collaborative.

Certo, considerare prevalente il ruolo dell'accordo tra le parti interessate sulla valutazione della necessità della gestione unitaria delle funzioni rischia di svalutare la forza giuridica del principio di sussidiarietà, configurandolo come principio eminentemente politico, rimesso al compromesso tra gli interessati ovvero al dissenso della Regione; al riguardo, la Corte ha ritenuto peraltro possibile la definizione di procedure di superamento del dissenso regionale, secondo il principio di leale collaborazione, “onde offrire alle Regioni la possibilità di rappresentare il loro punto di vista ...”.

Ciò nella logica ispirata ad un riparto non statico e rigido, bensì dinamico delle competenze, coerente con lo scenario istituzionale in evoluzione.

## 1.2 La sentenza n. 6 del 2004

La sentenza n. 6 del 2004, che si pone in senso conforme alle suesposte argomentazioni, 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 adottata a fondamento della sussistenza di tali requisiti non sarebbe basata su dati

<sup>14</sup> R. Bin – G. Pitruzzella in *Diritto Costituzionale*, Torino, 2001. Il principio di sussidiarietà viene definito quale principio di politica legislativa rivolto al legislatore tanto statale che regionale, principio che esprime l'esigenza di bilanciare l'amministrazione delle collettività locali e il principio di efficienza o adeguatezza.

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 conterrebbero 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 Cost. che pone il principio di equiordinazione tra gli enti costituenti la Repubblica.

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 Cost., nonchè 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. Peraltro, 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 pretesa 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.).

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., riferibile esclusivamente agli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, 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) Cost., è legata alla 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. È 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, 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 contraddicano la stessa rigidità della Costituzione, la Corte richiede la sussistenza di imprescindibili presupposti che si sostanziano nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, nonché nell'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 necessità 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.

In tale ottica la sentenza citata trova dunque ideale collocazione nel 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 alla materie innominate spettanti in via residuale alle Regioni.

Più precisamente viene evidenziato che la potestà legislativa spettante alle Regioni ex articolo 117, comma 4, Cost., 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. 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 idonei a bilanciare i poteri delle Regioni parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario di alcune funzioni.

Ed invero le argomentazioni addotte non hanno la pretesa di sostenere un'interpretazione dell'art. 117 della Costituzione tesa a sovvertire la ripartizione di competenze ivi formalizzato, ma sono finalizzate ad 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.

### 1.3 La sentenza n. 383 del 2005

In linea con le considerazioni che si è avuto modo di svolgere è la sentenza n. 383 del 2005, con cui la Corte costituzionale ha affermato il principio del doveroso coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche, dichiarando la parziale illegittimità di talune norme contenute nel decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2003, n. 290, e della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia)<sup>15</sup>.

Circoscritto l'ambito materiale nel quale correttamente collocare le norme impugnate – ovvero “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. – la Corte ha rilevato che il legislatore statale dispone la “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative, in settori che sarebbero invece di competenza regionale, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 Cost. Nel caso in esame, la “chiamata in sussidiarietà”, in capo ad organi statali, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici, è giustificata in relazione all'esigenza di assicurare il loro indispensabile esercizio unitario<sup>16</sup>. E, al contempo, si determina la legittimità della correlata legislazione statale in quanto detti una disciplina *idonea* alla regolazione delle suddette funzioni, risulti *limitata* a quanto strettamente indispensabile a tal fine e sia *adottata a seguito di procedure* che assicurino la partecipazione dei

<sup>15</sup> Il giudizio di legittimità è stato avviato in seguito a due ricorsi promossi dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento per violazione degli articoli 117 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

<sup>16</sup> Com'è noto, l'avocazione di funzioni amministrative da parte dello Stato, per giurisprudenza costante, deve essere giustificata da esigenze unitarie.



livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, preveda adeguati meccanismi di *cooperazione* per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate presso gli organi centrali. Infatti, nella perdurante assenza di previsione nei procedimenti legislativi statali, diretta ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni – hanno precisato i giudici – la legislazione statale che preveda e disciplini il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale, nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter, in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

Secondo la Consulta, l'organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli Enti locali, a loro volta titolari di funzioni amministrative condizionate o incise dalle politiche del settore energetico, è la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

Dalle considerazioni espresse è conseguita l'illegittimità parziale di quelle disposizioni denunciate che non risultavano rispettose delle procedure concertative richieste.

Sono state accolte, altresì, le censure sollevate dalle ricorrenti nei confronti dell'articolo 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui dispone che, in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la Regione o con le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive, previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Come ha sottolineato la Corte, “in tema di esercizio dei poteri sostitutivi, il secondo comma dell'articolo 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale (...)”. *Tali intese – prosegue la Consulta – costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi*

*che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale.*

Allo stesso modo la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1, comma 84, della legge n. 239 del 2004, limitatamente alle parole "la mancata sottoscrizione degli accordi non costituisce motivo per la sospensione dei lavori necessari per la messa in produzione dei giacimenti di idrocarburi o per il rinvio dell'inizio della coltivazione", in quanto ritenuta illegittimamente riduttiva della discrezionalità legislativa regionale, attraverso la previsione di una normativa che non può in alcun modo essere qualificata come principio fondamentale, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost.

Anche in tale sentenza si ribadisce, dunque, alla stregua delle precedenti, argomentate pronunce costituzionali, una lettura che si allontana dal modello di federalismo competitivo per delineare un quadro ispirato al federalismo cooperativo. In conformità all'idea secondo la quale l'attuale assetto del sistema delle fonti è organizzato intorno al principio della competenza inteso quale flessibile confine di livelli di potere, tutti parimenti dotati di competenza e chiamati ad intervenire, ora privilegiando le istanze particolari ed a conferma del pluralismo istituzionale, ora privilegiando il livello nazionale, secondo un'unica ottica: quella di perseguire e curare l'interesse generale.

## 2.1 La legge sul riordino energetico

In linea con le suesposte argomentazioni, di cui rappresenta esemplare applicazione, si pone la Legge sul riordino energetico<sup>17</sup>.

Trattasi di normativa di ampia portata ed estremo rilievo, in relazione alle istanze di ammodernamento e di razionale lettura dell'impianto normativo.

Il provvedimento si colloca nell'ambito di una strategia organica di politica industriale, fondamentalmente finalizzata al compimento di una riforma che consenta al Paese di uscire dall'emergenza energetica.

Si rileva, in particolare, che le disposizioni recate dal suddetto testo sono riconducibili in parte alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia» che l'articolo 117, terzo comma, Cost., demanda alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni, nell'esercizio della quale spetta allo Stato esclusivamente dettare i principi fondamentali della materia, e, in parte, alle materie «tutela della concorrenza, della sicurezza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

<sup>17</sup> Legge n. 239 del 23 agosto 2004, concernente "Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia".



territorio nazionale e tutela dell'ambiente», che l'articolo 117, secondo comma, lettere e), h), m) ed s), Cost., riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

In tali materie la Costituzione riconosce allo Stato poteri sostitutivi, o di individuazione degli obiettivi e delle linee di politica energetica nazionale, ovvero dei criteri generali per la sua articolazione a livello territoriale.

In coerenza con tale impostazione, il provvedimento individua i principi fondamentali in materia energetica, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, determinando altresì le disposizioni concernenti il settore energetico, che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni, dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato ed il rispetto dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, nonché delle autonomie regionali e locali.

In tal senso appare conforme alle sentenze della Corte Costituzionale, che, rinvenendo nel principio di sussidiarietà un criterio flessibile, capace di regolare, sulla base di procedure decisionali partecipate ed ispirate al principio di leale collaborazione, il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo, ha chiarito come, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù del disposto dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, la legge possa attribuire allo Stato funzioni amministrative, nonché organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio raffrontabile ad un parametro legale.

In detta prospettiva, come già più volte argomentato nel corso della disamina in atto, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione e possono giustificarsi una deroga ove l'assunzione di competenze regionali da parte dello Stato sia proporzionata, ispirata a criteri di ragionevolezza e sia oggetto di accordi stipulati con la Regione interessata.

Pertanto, in relazione alla portata del principio di sussidiarietà, vanno dunque favorevolmente valutate le previsioni contenute nella suddetta normativa che rafforzano, tra l'altro, le procedure partecipative tra i diversi livelli di Governo.

Il provvedimento presenta, altresì, nella sua complessa articolazione, aspetti di grande interesse per l'Amministrazione dell'interno, afferenti a questioni che rientrano nella competenza dello Stato, e che richiedono una mirata precisazione degli ambiti di pertinenza dei Prefetti e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, in relazione alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ed alla tutela della sicurezza, con particolare riferimento alle regole tecniche di prevenzione incendi.

In tal senso erano stati proposti emendamenti governativi di assoluto rilievo, approvati e recepiti nella quasi totalità, che hanno consentito di puntualizzare la formulazione del testo in conformità agli ambiti istituzionali del Ministero dell'interno, promuovendone il più ampio coinvolgimento in corretta considerazione delle peculiari funzioni esercitate in via primaria nei settori che interferiscono con quello oggetto del riordino normativo.

I lavori parlamentari inerenti al relativo Disegno di legge hanno costituito infatti una qualificata occasione per affermare e sviluppare in sede legislativa mirate argomentazioni. Invero, il Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione confutava l'attribuzione in capo al Ministero dell'Interno di una competenza amministrativa esclusiva, in materia di prevenzione incendi, in quanto ritenuta non compatibile con l'art. 117, comma 2, della Costituzione: la materia della prevenzione incendi sarebbe infatti, ad avviso di quella Amministrazione, assimilabile alla protezione civile, menzionata tra le materie di legislazione concorrente di cui al comma 3 dello stesso articolo. Parimenti, analoghe perplessità erano state espresse per gli emendamenti tesi al coinvolgimento del Ministero dell'Interno nell'adozione di alcuni atti regolamentari in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, di competenza legislativa concorrente.

Al riguardo, è risultato di preminente importanza precisare che la prevenzione incendi, nelle sue diversificate articolazioni (prevenzione rischio industriale, chimico, batteriologico...) ha connotazione autonoma ed incide sia su materie di legislazione concorrente, come la protezione civile, che su materie di esclusiva competenza statale, come la difesa civile, e fa capo razionalmente allo Stato, inerendo al mantenimento di standards uniformi di sicurezza sul territorio nazionale. Ciò viene attestato dalla sussistenza di un Corpo nazionale dei vigili del fuoco che – disponendo delle pertinenti risorse strumentali e professionali – svolge tradizionalmente, su tutto il territorio nazionale, i compiti afferenti alla prevenzione incendi. La funzione istituzionalmente demandata ai Vigili del fuoco è, infatti, la tutela dell'incolumità delle persone e l'integrità dei beni, mediante la prevenzione, l'estinzione degli incendi e l'apporto dei soccorsi tecnici<sup>18</sup>. E la specifica competenza è altresì confermata dall'art. 1 della legge 13 maggio 1961, n. 469<sup>19</sup> che disciplina la tutela dell'incolumità delle persone e la preservazione dei beni, anche dai pericoli derivanti dall'impiego dell'energia nucleare.

Appare pertanto rilevante, riguardo alle suddette prospettazioni, che il provvedimento approvato abbia ribadito la competenza statale in ordine alle funzioni amministrative relative alla prevenzione incendi, nel rispetto del livello territoriale, in conformità ai principi dell'adeguatezza e della sussidiarietà.

Peraltro, proprio in sede parlamentare era stata già preliminarmente valutata, in tal senso, l'attribuzione in capo allo Stato, in ragione delle peculiarità della materia, della potestà autorizzativa di tutto il procedimento unificato in conformità alla esigenza – approfondita in relazione alla questione pregiudiziale sollevata durante la discussione in Aula – “di prevedere una disciplina unitaria, meno difforme e frastagliata riguardo a questioni che concernono la distribuzione, la produzione dell'energia, gli oleodotti, i gasdotti e quant'altro, in un momento in cui, a livello

<sup>18</sup> v. art. 1 della legge n. 1570/194.

<sup>19</sup> recante “Ordinamento dei servizi antincendi e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e stato giuridico e trattamento economico del personale dei sottufficiali, vigili scelti e vigili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”.

europeo, si procede speditamente verso una sempre più spinta uniformità di disciplina, in quanto, al di là dell'oggetto principale, le questioni relative alla produzione, alla distribuzione, alle reti del gas, dell'energia elettrica e a tutto quello che ruota nel complesso e molto diversificato ambito del settore energetico, coinvolgono molti altri interessi giuridicamente tutelati dalla Costituzione e la cui disciplina rientra nella competenza esclusiva dello Stato, quali ad esempio la tutela della concorrenza, l'ordine pubblico e la sicurezza – perché anche in questo settore vengono coinvolti interessi di tale natura –, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti determinati diritti civili – perché le forniture di energia al vasto pubblico riguardano e coinvolgono anche tali diritti– e, da ultimo, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Peraltro, detta impostazione non fa venir meno la collaborazione delle regioni: vi sono gli strumenti noti, a cominciare dalla Conferenza Stato-regioni, affinché quest'ultima sia garantita...”

Orbene, come in sede parlamentare è stato chiarito in modo risolutivo, il punto chiave della questione è che con riferimento alla problematica del rapporto tra Stato e Regioni e della loro competenza in tema di energia, l'art. 117, comma 3, della Costituzione, prevede indubbiamente che la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale rientrino nelle materie di legislazione concorrente: il provvedimento in esame, pertanto, così come recita il comma 1, si prefigge di indicare i principi fondamentali in materia energetica. Ma devono parimenti essere determinate le disposizioni volte a garantire la tutela della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, così come quella dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi del secondo comma del richiamato articolo 117.

Ed in conformità a detti parametri interpretativi la legge sul riordino energetico rappresenta una riforma-cardine di qualificante rilievo, anche per la definizione degli obiettivi strategici dell'Amministrazione dell'interno, prefigurando e fondando l'autonoma dignità istituzionale, di rilevanza statale, della materia della prevenzione incendi.

### *2.2 Ruolo del Prefetto e potenzialità della Conferenza Permanente*

Il quadro delineato evidenzia il carattere “ascensionale” della sussidiarietà, atta a fondare l'attrazione a livello centrale delle funzioni amministrative e quindi, per connessione, anche di quelle legislative, spettanti alle Regioni, traducendo la “teoria della separazione nella prassi dell'integrazione”

Ad avviso della Corte, la necessità della collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni “centralizzate” sarebbe insita nella capacità del principio di sussidiarietà di operare come fattore di flessibilità dell'ordine prestabilito e predeterminato delle competenze, in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie; detto meccanismo si giustifica alla luce di determinati presupposti di garanzia e

legalità, acquistando in tal senso una valenza “squisitamente procedimentale e consensuale”, in quanto richiede una particolare pratica collaborativa, quella dell’ intesa e cioè della codecisione “non da parte di un organo collegiale in cui siano presenti rappresentanti di tutte le Regioni (ad es. la Conferenza Stato-Regioni o simili), ma della singola Regione interessata.”<sup>20</sup>

Pertanto, si attribuisce a tale aspetto della gestione collaborativa un valore decisivo ed assorbente, dal momento che riduce il profilo procedimentale del principio di sussidiarietà alla presenza di pratiche “concertative e di coordinamento orizzontale”, che costituiscono un preciso requisito di legittimità della legge-base.

In tale contesto, il regolamento di attuazione dell’ articolo 11 del D.lgs. n. 300/99, introdotto dal recentissimo D.P.R. n. 180 del 3 aprile 2006, rappresenta un passaggio fondamentale, che ne esalta l’ impianto normativo, alla luce dei principi di sussidiarietà e cooperazione.

Viene richiamata, invero, la funzione del Prefetto, quale “voce unica dello Stato sul territorio nel rapporto con il sistema delle autonomie”, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha decretato la pari dignità costituzionale dello Stato e degli Enti territoriali, la pari dignità di funzioni diverse, che trovano edificante composizione nel principio di leale collaborazione – che fornisce il parametro per l’ azione del Responsabile dello Stato, quando agisce da coordinatore con il sistema delle autonomie – nella cornice delineata dall’ articolo 114 della Costituzione<sup>21</sup>.

La Costituzione attribuisce competenze esclusive, ma non ha individuato meccanismi per evitare conflitti: in tal senso si estrinsecano le potenzialità della figura del Prefetto che, nella realizzazione dell’ interesse nazionale, si qualifica, per responsabilità ed autorevolezza, come miglior sensore delle istanze da soddisfare.

In effetti, in un sistema di equiordinazione c’ è il rischio che si arrivi ad un meccanismo di eccessiva difesa delle rispettive attribuzioni; peraltro, da tutte le disposizioni costituzionali non si evince un adeguato dispositivo di tutela dell’ identità nazionale e si pone il problema di come, in una compagine tendenzialmente federalista, si possa conciliare il principio di unitarietà del Paese.

In detta dimensione la capacità del Prefetto di rappresentare le istanze del sistema delle autonomie opera nella direzione del potenziamento delle modalità di collaborazione ed è quindi in linea con la diffusione delle “procedure” della cooperazione che caratterizza l’ impianto della legge costituzionale n. 3 del 2001.

<sup>20</sup> Adele Anzon “ Flessibilità dell’ ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni” in *Giurisprudenza Costituzionale*” settembre-ottobre 2003.

<sup>21</sup> Al riguardo si sottolinea che la formulazione della norma pone lo Stato in posizione finale nell’ elencazione degli Enti costituenti la Repubblica: ciò non è casuale, in quanto sta a significare che lo Stato deve costituire la cerniera di chiusura del sistema, quale garante dei valori fondamentali e fondanti del sistema stesso.

L'autonomia riconosciuta agli Enti locali non deve infatti significare isolamento; e, in tal senso, secondo un modello nuovo che ne fonda e rafforza la funzione, il Prefetto costituisce l'elemento che assicura stabilità dinanzi agli eccessi riformistici, al pericolo di straripamento, configurandosi come rappresentante del Governo verso la popolazione e rappresentante della popolazione nei confronti del Governo, in posizione terza nel quadro istituzionale ed in posizione centrale in relazione allo svolgimento della funzione di raccordo tra le Pubbliche Amministrazioni dello Stato e le Pubbliche Amministrazioni territoriali<sup>22</sup>.

In particolare, si sottolinea la valenza degli articoli 4 e 5 del sopracitato regolamento, che disciplinano in modo articolato il funzionamento della Conferenza permanente, peculiare organo coadiutore del Prefetto, nell'ambito del quale è previsto in modo innovativo il coinvolgimento dei rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali.

La Conferenza permanente trova la propria *ratio* proprio nell'esigenza di configurarsi come necessario momento di sintesi e di verifica istituzionale e rappresenta pregnante strumento per l'esercizio della rilevante funzione di coordinamento attribuita ai Prefetti.

Nell'attuale quadro istituzionale, scaturito dal nuovo titolo V della Costituzione, in conformità ai chiarimenti interpretativi e additivi della Consulta, lo Stato è il garante dei diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale.

Ed i Prefetti anche in virtù del patrimonio informativo di cui dispongono, in forza della conoscenza delle realtà locali e attraverso le Conferenze permanenti, sono i soggetti che meglio possono promuovere la necessaria integrazione e la determinazione partecipata dei livelli essenziali delle prestazioni, la cui individuazione parte proprio dal territorio.

La Conferenza assume dunque una dimensione nuova, configurandosi come fondamento del complesso sistema di relazioni interistituzionali, con ruolo propulsivo nelle dinamiche di coordinamento delle Amministrazioni territoriali dello Stato con gli Enti locali.

Coerentemente con detta impostazione, si ritiene che la Conferenza permanente, in particolare quella facente capo al Prefetto del capoluogo di regione, possa configurare qualificata sede di raccordo e primo tavolo d'intesa, per promuovere le procedure di concertazione che, ad avviso della Corte Costituzionale, consentono allo Stato la disciplina legislativa e l'esercizio di funzioni in materie regionali.

La Conferenza permanente rappresenta sicuramente un modulo aperto e conformabile, fecondo di potenzialità, per cui potrebbe ben svolgere anche detto ruolo, che la qualifica peraltro in modo particolarmente pregnante.

Nell'auspicio che tutti gli enti coinvolti si adoperino per una effettiva cooperazione ed integrazione, nel rispetto della Costituzione.

---

<sup>22</sup> Al riguardo, si richiamano le funzioni di rappresentanza dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie assegnate alla Prefettura del capoluogo di regione ai sensi dell'art. 10 della legge n. 131 del 2003.

## CONCLUSIONI

Le pronunce costituzionali che si è avuto modo di illustrare presentano 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.

Si ritiene, invero, che costituiscano un segnale positivo – *de iurisprudencia condenda* – perchè forniscono indicazioni di metodo da utilizzare ai fini dell'Amministrazione, in una fase di innovazione normativa che comporta incertezza di denominazioni ed indeterminazione 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, attestare la competenza generale dello Stato, laddove sussista il preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee.

Non può che concludersi che la garanzia dell'effettività dei beni costituzionalmente protetti spetta allo Stato che – nell'esercizio delle sue prerogative e responsabilità – deve promuovere, anche a compimento dell'autonomia regionale, forme di tutela che assicurino l'uguaglianza e la pari dignità dei soggetti su tutto il territorio.

E, sotto tale profilo, il testo costituzionale si caratterizza per la presenza di elementi dinamici che comportano l'assegnazione allo Stato di un ruolo di preminenza: si pensi alla competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.), al ruolo di perequazione assegnato allo stato con la legislazione (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.).

È indubbio che il sistema italiano resti unitario, anche in virtù del principio dettato dall'art. 5 Cost., ossia un sistema uniforme, finalizzato a promuovere condizioni di uguaglianza formale e sostanziale che, come emerge dagli artt. 2, 3, e 4 della Costituzione, deve riguardare tutto il territorio nazionale.

E la tutela dell'unità giuridica richiede una disciplina unitaria.

In tal senso il ruolo preminente di garanzia rivestito dall'Amministrazione, dell'interno, sia con riferimento ai profili di pertinenza istituzionale riconducibili alle generali attribuzioni svolte dalla Polizia di Stato e dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, sia con riferimento alla missione istituzionale di soddisfacimento delle istanze rappresentate dalla collettività, non si configura in senso limitato e statico,

ma delinea una trasversalità di interessi e di competenze che possono avere carattere regionale, spettando tuttavia allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme.

In tal senso il principio dell'unità e dell'indivisibilità 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.

ATTIVITÀ  
LEGISLATIVA







### Le attività consuntive e la nuova Legislatura

*Nadia Minati*

Il 26 aprile 2006 con la convocazione degli elettori alle urne si sono svolte le elezioni del nuovo Parlamento a seguito della scadenza naturale della XIV legislatura.

Con il rinnovo delle Camere sono decaduti tutti i provvedimenti legislativi in corso di esame e non approvati definitivamente, sia d’iniziativa parlamentare che d’iniziativa governativa, con la sola eccezione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, che, di norma, vengono convertiti in legge, pena la perdita di efficacia “ex tunc” e la necessità di disciplinare gli effetti giuridici già prodotti.

In particolare, all’inizio della XV legislatura risultava “pendente” la conversione di due decreti-legge, adottati dal precedente Governo, di cui uno soprattutto di particolare rilievo in quanto riguarda la sicurezza e la lotta al terrorismo: il decreto-legge 3 aprile 2006, n. 135, recante disposizioni urgenti per la funzionalità dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, nonché il decreto-legge 3 aprile 2006, n.136, concernente disposizioni di proroga di termini in materia di ammortizzatori sociali e lo stanziamento di risorse per il Fondo per la ristrutturazione delle imprese, provvedimento di altrettanta importanza per il mondo del lavoro; che scadevano entrambi il 2 giugno.

Al fine di pervenire all’approvazione di tali provvedimenti nei termini costituzionali previsti, nella seduta del 23 maggio 2006, il Parlamento, ritenendo che dalla mancata conversione in legge dei decreti sarebbero conseguiti effetti non sanabili con successivo provvedimento legislativo, istituiva la “Commissione speciale per l’esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge” con competenza su tutti i profili di merito, compresi quelli di carattere finanziario e relativi al rispetto delle regole sulla omogeneità e sui limiti di contenuto dei provvedimenti stessi.

In particolare il decreto-legge n. 135, convertito nella legge 1 giugno 2006, n.201, prevede che il Ministro dell’interno autorizzi l’ulteriore trattenimento in servizio, fino al 30 settembre 2006, degli agenti ausiliari trattenuti frequentatori del 63° corso di allievo agente ausiliario di leva, i quali ne facciano domanda. Tale autorizzazione è espressamente finalizzata alle esigenze connesse con la prevenzione ed il contrasto del terrorismo, anche internazionale, e della criminalità organizzata e per assicurare la funzionalità dell’Amministrazione della pubblica sicurezza.

Dall'insediamento del Governo, presieduto dall'On.le Prodi (17 maggio 2006), il Consiglio dei Ministri ha varato nel periodo da maggio ad agosto del 2006, in materie la cui disciplina rientra, tra l'altro, nella competenza del Ministero dell'interno, il disegno di legge concernente la partecipazione italiana alle missioni internazionali, approvato dal Parlamento il 28 luglio 2006 (legge n. 247 del 4 agosto 2006).

Il provvedimento è finalizzato ad assicurare la prosecuzione, fino al 31 dicembre 2006, degli interventi umanitari, di stabilizzazione, di ricostruzione e di cooperazione al fine di garantire il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni dell'Iraq, dell'Afghanistan, del Sudan (Darfur) e nei Balcani, nonché la proroga, fino alla predetta data, della partecipazione del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia alle missioni internazionali di pace e di aiuto umanitario.

Nella riunione del 9 giugno 2006, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge con il quale si prevede la delega al Governo per completare la liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale e per il rilancio del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili, in attuazione delle direttive comunitarie 2003/54/CE, 2003/55/CE e 2004/67/C (A.S. n. 691).

Nello specifico tale progetto prevede misure per il rilancio ed il completamento del processo di liberalizzazione del settore energetico e per la razionalizzazione dell'approvvigionamento di energia sulla base del risparmio e dello sviluppo delle fonti rinnovabili e conferisce al Governo un'ampia delega a rivedere l'intera normativa sull'elettricità ed il gas, dando completa attuazione agli indirizzi europei in materia, non ancora interamente recepiti. Anche le modalità di risparmio di energia e di sviluppo delle fonti rinnovabili sono affidati ad una specifica delega, che ha fra i punti qualificanti l'innalzamento degli obiettivi quantitativi attualmente previsti per il perseguimento dell'efficienza energetica, il contenimento della dispersione energetica degli edifici, uno sviluppo dell'energia solare, incentivi per l'uso di veicoli efficienti dal punto di vista energetico e di biocarburanti. Sono previsti inoltre accordi da stipulare fra Governo, Regioni ed Enti locali interessati alla realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento, trasporto di energia, di coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio di gas naturale.

Con un disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri il 30 giugno 2006, è stata prevista la delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici (A.S. n. 772).

Con tale provvedimento si intende riordinare la normativa che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza e di libera prestazione dei servizi degli operatori economici interessati alla gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica in ambito locale e, nel contempo, si vuole garantire il diritto degli utenti alla universalità e all'accessibilità dei servizi e ad assicurare il livello essenziale delle prestazioni, secondo quanto previsto dalla Costituzione.

Nell'arco temporale considerato sono stati varati dal Consiglio dei Ministri due provvedimenti legislativi presentati dal Ministro dell'interno: il disegno di legge

costituzionale concernente il distacco del comune di Lamon dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione ed il disegno di legge di modifica alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza.

Il primo, all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera, è stato predisposto, a norma dell'articolo 45, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, a seguito del risultato favorevole del referendum popolare per il passaggio del comune di Lamon dal Veneto al Trentino Alto Adige.

In base alla citata norma costituzionale, come novellata dall'articolo 9, comma 1, della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, infatti, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia o delle province interessate o del comune o dei comuni interessati espressa attraverso referendum, sentiti i Consigli regionali, si può consentire che le province e i comuni che ne facciano richiesta siano distaccati da una Regione e aggregati ad un'altra.

Ai sensi dell'articolo 45 della citata legge n. 352, il Ministro dell'interno è tenuto a presentare alle Camere il disegno di legge che stabilisce il distacco-aggregazione del Comune. Considerato, peraltro, che nel caso specifico, l'iniziativa legislativa importerebbe modifiche territoriali anche di una Regione a statuto speciale, quale è quella del Trentino Alto Adige, si è dovuto adottare una proposta legislativa di rango costituzionale. Le disposizioni attuative e di dettaglio invece non possono che essere rimesse alla potestà legislativa della Regione che provvederà ad emanarle in base all'articolo 4 dello Statuto speciale.

Il secondo provvedimento presentato dal Ministro dell'interno, approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2006, prevede modifiche ed integrazioni alla vigente normativa in materia di cittadinanza (legge 5 febbraio 1992, n. 91).

Tale intervento, che tiene conto di un contesto socio-culturale nazionale e internazionale radicalmente mutato e caratterizzato da un massiccio fenomeno immigratorio, si muove nello spirito della Convenzione europea sulla cittadinanza sottoscritta dall'Italia a Strasburgo nel 1997 e in attesa di ratifica che invita gli Stati contraenti a facilitare l'acquisto della cittadinanza a favore degli stranieri, in possesso di determinati requisiti, soggiornanti sul loro territorio.

Il provvedimento intende ampliare e valorizzare gli elementi ai quali ricorrere per dimostrare il radicamento dei soggetti sul territorio nazionale. In particolare, in linea con la direttiva europea 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, istitutiva del "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo", vengono introdotte due nuove ipotesi di acquisto della cittadinanza "ius soli" per chi è nato nel territorio italiano da genitori stranieri di cui uno residente legalmente in Italia da almeno cinque anni o per chi sia nato in Italia da genitori stranieri di cui uno sia nato sul territorio nazionale e vi risieda legalmente. Questa seconda ipotesi è finalizzata a favorire l'integrazione degli immigrati di terza generazione, come previsto dalle legislazioni di altri Paesi europei.

Viene stabilito, altresì, che la cittadinanza italiana sia concessa al minore, su istanza dei genitori, in presenza di determinati requisiti: la residenza legale sul

territorio nazionale da almeno cinque anni, il possesso del reddito per il rilascio del permesso di soggiorno CE, la residenza in Italia da almeno cinque anni, la frequenza di un ciclo scolastico o di un corso di formazione professionale o lo svolgimento di una regolare attività lavorativa per almeno un anno.

Al fine di porre un freno ai matrimoni contratti solo per l'acquisto della cittadinanza vengono introdotte condizioni più rigorose, in particolare per l'acquisto "iure matrimonio" deve sussistere il regime matrimoniale anche al momento dell'adozione del decreto di conferimento della cittadinanza stessa. Viene altresì prevista la riduzione a cinque anni del periodo di residenza legale nel Paese necessario per gli stranieri extracomunitari a richiedere la cittadinanza italiana. Infine, l'acquisto della cittadinanza viene subordinato alla verifica della sussistenza di una effettiva integrazione linguistica e sociale dello straniero nel territorio italiano.





*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 30/8/06)

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO						Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera			Senato	
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		Comm	Aula
DL	DL n. 135 funzionalità Amministrazione P.S. (AC. 13 - A.S. 521)	29/03/06	Camera 03/04/06	23/05/06	30/05/06	31/05/06	31/05/06				31/05/06 Legge n. 201 del 01/06/06	
DL	DL n. 325, proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare (AS. 325 - AC 1222)	12/05/06	Senato 13/05/06			27/06/06 non concluso	28/06/06	04/07/06	11/07/06		11/07/06 Legge n. 228 del 12/07/06	
	Provvedimenti Governo Prodi											
DL	DL n. 181 riordino PCM e Ministeri (AS. 379 - AC. 1287)	18/05/06	Senato 18/05/06			15/06/06 non concluso	04/07/06	11/07/06	17/07/06		17/07/06 Legge n. 233 del 17/07/06	
DDL	Partecipazione italiana alle missioni internazionali (AC. 1288 - AS. 845)	30/06/06	Camera 05/07/06	13/07/06	19/07/06	26/07/06	28/07/06				28/07/06 Legge n. 247 del 04/08/06	
DDL	Legge Comunitaria 2006 (AC. 1042)	01/06/06	Camera 09/06/06	19/07/06	A							
DDL	Liberalizzazione energia elettrica e gas naturale (AS 69 I)	09/06/06	Senato 28/06/06			X						
DL	DL n. 224 partecipazione italiana alle missioni internazionali (AC 1301) (scade 04/09/06)	30/06/06	Camera 06/07/06	III e IV								
DDL	Delega Governo riordino servizi pubblici (AS. 772)	30/06/06	Senato 07/07/06			I						

■ 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	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		
DDL	Rendiconto esercizio finanziario 2005 (AC. 1253)	30/06/06	Camera 30/06/06	V									
DDL	Assestamento bilancio 2006 (AC 1254)	30/06/06	Camera 30/06/06	V									
DDL	Distacco Lamoni dal Veneto (AC. 1427)	14/07/06	Camera 20/07/06	I									
DDL	Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza (AC 1607)	04/08/06	30/08/06										

 Di iniziativa o di concerto

 D'interesse

\* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri. L'aggiornamento dei dati è a cura di A. Ceccato, F. Guerriero, R. Muzi e D. Strati.

SINERGIA  
FORMATIVA







## Un'esperienza presso l'Istituto di Alti Studi della Difesa

*Maurilia Bove*

Ho appena terminato un'esperienza di studio e di lavoro che si è rivelata particolarmente significativa per la mia vita professionale, tanto da sentire il bisogno di comunicarla ai Colleghi perché altri, in seguito, possano essere invogliati a ripeterla.

Si tratta della frequenza, nell'anno accademico 2005-2006, della 57° Sessione IASD-5° Sessione Speciale- presso il Centro Alti Studi della Difesa (CASD).

Il CASD è l'istituto di studi di più alto livello nel campo della formazione dirigenziale e degli studi di sicurezza e di difesa; la sua costituzione risale al lontano 1949 e nel corso degli anni ne sono stati modificati la fisionomia, i compiti e i settori di interesse fino a che, nel 1994, si è organicamente strutturato in una Presidenza, in uno Stato Maggiore e in tre componenti autonome: l'Istituto Alti Studi per la Difesa (IASD), l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI), e il Centro Militare di Studi Strategici (CEMiSS).

Lo IASD, Presieduto dal Presidente del Centro Alti Studi per la Difesa, ha la missione di aggiornare e migliorare la preparazione professionale e culturale degli ufficiali di alto rango e dei funzionari civili della difesa nel campo dell'organizzazione e delle strategie di difesa nazionale e di sicurezza, promuovendo lo studio e l'approfondimento delle relative complesse problematiche, in un quadro unitario e in uno spirito interforze.

I frequentatori dello IASD sono: Generali o Colonnelli di Esercito, Marina, Aeronautica, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza; Ufficiali stranieri (circa il 25%) di grado equivalente agli Ufficiali nazionali; Dirigenti civili del Ministero della Difesa.

Dall'anno accademico 2001-2002 la partecipazione ai corsi è stata aperta, con la costituzione di un'apposita "Sessione Speciale", anche a rappresentanti, di adeguato livello, appartenenti alla Pubblica Amministrazione, al mondo economico industriale, al settore dell'informazione, ad altri organi dello Stato, alle libere professioni e ad altri settori, al fine di accrescere l'osmosi culturale ed il confronto tra le classi dirigenti italiane sui grandi temi della sicurezza e della difesa nazionale.

La scelta dei frequentatori esterni è soggetta all'approvazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa ed è limitata a 20 unità.

L'apertura alle realtà professionali esterne ha costituito una rilevante innovazione che ha permesso di promuovere una nuova immagine delle Forze Armate consentendo scambi di diverse esperienze professionali, sempre con l'obiettivo di un significativo approfondimento delle problematiche inerenti alla sicurezza.

La Sessione speciale ha una durata e un impegno ridotti rispetto alla Sessione ordinaria di studi dello IASD e ciò per poterla coniugare con le esigenze professionali dei singoli partecipanti.

Il percorso didattico compiuto congiuntamente dai frequentatori della Difesa e da quelli esterni ha una durata minima di sei mesi nell'ambito dei quali si concentrano le attività didattiche di maggior rilievo con particolare riferimento all'organizzazione strutturale e programmatica della difesa, all'evoluzione del concetto di "minaccia", all'esame della "globalizzazione", alle direttive di politica militare nazionale correlate con i rapporti di alleanza in ambito europeo ed extraeuropeo, alle prospettive della ricerca tecnologica nell'ambito della sicurezza.

Le attività didattiche si articolano, sostanzialmente, in tre fasi:

"Fase iniziale", che prevede gli interventi delle Autorità militari, una panoramica sugli scenari geopolitici e geoeconomici e sui rischi emergenti; infine, un viaggio di studio nel Sud Italia per consentire la conoscenza di realtà militari dell'area tecnico operativa;

"Fase Centrale", il momento più significativo dell'intero percorso didattico, che comprende: seminari finalizzati ad approfondire le tematiche che, a vario livello, interagiscono con la politica di sicurezza e di difesa, visite a Comandi, Corpi di Polizia, Enti Istituzionali, un viaggio di studio in area europea e uno in area internazionale. In questa fase vengono anche illustrate le "Tesi individuali" che, all'inizio dell'anno, sono assegnate ad ogni partecipante e rappresentano uno dei momenti di maggior condivisione tra i frequentatori militari e civili perché la collaborazione e l'interscambio culturale consentono la conoscenza interpersonale e permettono di beneficiare delle rispettive esperienze professionali arricchendo il proprio bagaglio tecnico professionale e culturale;

"Fase Conclusiva", che prevede gli interventi di chiusura dei Vertici militari, un'attività di valutazione e verifica dell'efficacia dei programmi e delle metodologie didattiche applicate e un viaggio di studio nel Nord d'Italia.

Tutte le attività didattiche hanno, comunque, lo scopo di rafforzare lo spirito interforze attraverso il coinvolgimento dei frequentatori in attività collegiali dedicate sia alla riflessione e all'analisi congiunta sui diversi modelli culturali che entrano in gioco nell'ambito di una politica di sicurezza nazionale, sia al dibattito sui diversi argomenti relativi ai settori politico-strategico, socio-economico e tecnologico, in una condivisione di attività tra frequentatori militari e civili per favorire la collaborazione e l'interscambio culturale.

La fase più pregnante dell'intero corso è quella dell'attività seminariale, organizzata e coordinata dai direttori dello IASD, che si articola in conferenze, tavole rotonde, panels e dibattiti con la partecipazione di esponenti politici, autorità

di governo, autorità militari, alti funzionari pubblici, docenti universitari, magistrati, esponenti del mondo economico, finanziario ed industriale.

Nell'anno accademico 2005-2006 i seminari monotematici si sono incentrati su:

- Strategia globale
- Sistema Paese Italia;
- Sistema di sicurezza e stabilità internazionale;
- Il terrorismo: sfida globale;
- Diritto dei conflitti armati;
- Comunicazione e negoziazione;
- Relazioni internazionali;
- Difesa e industria – Ricerca e tecnologia;
- Scenario strategico del Mediterraneo allargato;
- Scenario strategico della periferia europea.

Il seminario sulla “**Strategia globale**”, forse il più importante poiché la strategia è stato il *fil rouge* dell'intero corso, ha perseguito l'obiettivo di ampliare la conoscenza dei frequentatori in ordine ai più rilevanti aspetti strategici che incidono sulla politica di sicurezza e di difesa nazionale, analizzando i temi della geostrategia della geopolitica e della geoeconomia.

Lo scopo, quindi, è stato quello di presentare gli elementi di base e gli strumenti analitici per la comprensione strategica delle principali dinamiche politiche, economiche e militari che agiscono sulla realtà contemporanea.

In tale ottica è stato, pertanto, approfondito l'analisi di fenomeni, anche non esclusivamente militari, che hanno, comunque, riflessi di carattere strategico quali problemi di immigrazione clandestina, effetti economici della globalizzazione, problemi ambientali ecc., tutti esaminati con l'ausilio di esperti del mondo economico, accademico e militare.

Nell'ambito di questo seminario si è rivelata di particolare interesse la conferenza del Generale Carlo JEAN su: “*La strategia: dimensione e modelli strategici*” laddove è stato osservato come il tradizionale concetto di “strategia militare” intesa quale “ponte tra i mezzi e gli obiettivi prefissati” si sta modificando in quanto è caduta la convenzione per cui la vittoria militare si traduceva immediatamente in vittoria politica. Oggi non è più così ed il “ponte” diventa molto più difficile da gestire nella considerazione che fattori di carattere economico sociale e religioso sono a volte più rilevanti dei fattori militari; la strategia, pertanto, deve diventare “generale” e comprendere insieme una strategia economica, una militare, una psicologica, una diplomatica.

Conseguentemente, devono essere modificati anche i modelli strategici e alla “strategia diretta” (attacco diretto) va affiancata la “strategia indiretta” che mira ad influenzare sia il sistema politico che l'opinione pubblica con l'obiettivo di rompere le alleanze dell'avversario. Una forma attuale di strategia indiretta è senz'altro la

comunicazione di una campagna militare laddove l'uso sapiente dei media assume valore fondamentale nella considerazione che oggi un avvenimento che non viene presentato e spettacolarizzato sui media, in pratica, non esiste.

A questa conferenza si è collegata quella del Prof. Alessandro COLOMBO nella quale ci si è chiesto se *“Una strategia europea di difesa è veramente possibile?”*, e se è proprio necessaria visto che in Europa esiste una strategia atlantica.

Al riguardo, è stato osservato che dopo l'attentato dell'11 settembre negli USA, la questione va riconsiderata e una strategia di difesa europea diventa indispensabile nella considerazione che per gli Stati Uniti, ormai consci della propria vulnerabilità, l'Europa ha perso la sua centralità strategica ed è iniziato un processo che potrebbe definirsi di marginalizzazione, che, in un certo senso, obbliga la UE ad assumersi parte degli oneri della propria sicurezza rinegoziando le relazioni transatlantiche.

Sempre in una visione strategica il Prof. Stefano SILVESTRI, nella sua proloquio su: *“Le nuove tendenze della sicurezza internazionale”*, ha analizzato il cambiamento del concetto di sicurezza avvenuto, in un primo momento, con la “caduta del muro di Berlino” che ha comportato un diffuso senso di sicurezza e una drastica diminuzione delle spese di difesa delle due super potenze non più avversarie; in un secondo momento gli attentati dell'11 settembre hanno completamente rovesciato la precedente impostazione creando la percezione di nuove minacce (terrorismo, criminalità, immigrazione clandestina proliferazione di armi di distruzione di massa) e la consapevolezza che una delle cause di queste minacce è il processo di globalizzazione che ha reso la gestione dell'ordine mondiale più difficile e insicura.

La globalizzazione, in sintesi, comincia ad essere avvertita come “elemento di rischio” poiché al suo interno possono emergere fenomeni esplosivi, difficilmente governabili; questa situazione rende obiettivamente arduo definire una strategia operativa che sia politica o militare e si predilige quindi la tattica poiché manca una chiara definizione degli obiettivi.

In una situazione siffatta è facile immaginare una perdita di efficacia dei sistemi di gestione della sicurezza, anche della sicurezza interna; bisogna quindi prepararsi a combattere le nuove minacce con una migliore integrazione di tutte le forze a disposizione, armate e non, ristrutturando i punti di comando e di controllo, definendo gli obiettivi e individuando, conseguentemente, considerazioni strategiche chiare.

Infine, nella conferenza tenuta dal Prof. Paolo BRANCA, *“L'Islam nella geopolitica del XXI secolo”*, è stato esaminato il crescente ruolo delle religioni nella geopolitica mondiale.

In particolare, l'attenzione si è soffermata sull'Islam, considerata anche l'opinione di alcuni studiosi che vedono come pericolosa o impossibile un'integrazione tra il nostro mondo e quello islamico; tale assunto, condiviso da larghi strati dell'opinione pubblica, risulta molto pericoloso per la pacifica convivenza della nostra società tenuto conto dell'elevato numero di immigrati musulmani residenti nel mondo occidentale.

A tal riguardo, il conferenziere ha analizzato alcune delle cause che hanno comportato le incomprensioni e il risentimento del mondo islamico nei confronti di quello occidentale e, in particolare, all'inizio del '900, la formazione di un sistema ibrido a metà tra pratiche occidentali e tradizioni islamiche, la frustrazione e il bisogno di vendetta dovute alla nascita di Israele, l'odio delle masse a seguito delle varie sconfitte militari nelle guerre contro Israele, la crescita di gruppi fondamentalisti che cominciano ad avere un seguito precedentemente sconosciuto, la diffusione dell'islamismo in tutto il mondo (attraverso i finanziamenti derivanti dai proventi del petrolio) anche tramite gruppi radicali che i leaders non hanno saputo riconoscere subito come gruppi fondamentalisti, la politica errata dell'Occidente che all'inizio si è servito di questi gruppi per combattere l'URSS (regime talebano in Afghanistan).

Tutti questi fattori devono essere attentamente valutati per evitare che le incomprensioni si trasformino in scontro di civiltà, come profetizzato da alcuni, il che comporterebbe conseguenze difficili da prevedere e da gestire.

L'approccio strategico delle democrazie deve, pertanto, essere positivo nel senso di accogliere gli islamici che rispettano le nostre leggi e i nostri valori e di essere inflessibili con coloro che non li rispettano.

Il seminario incentrato su **“Il Sistema Paese Italia”** ha preso in esame le principali componenti e realtà del Sistema Paese analizzando la fase evolutiva in atto nell'ordinamento istituzionale italiano e il processo di cambiamento di cui è protagonista l'Amministrazione Pubblica nel suo complesso, per sostenere la competitività in Europa e nel mercato globale.

Sono stati, pertanto, approfonditi temi quali le riforme istituzionali in corso, lo scenario socio-politico del Sistema Italia, lo stato e le prospettive della politica della sicurezza interna, il sistema della giustizia amministrativa.

Nell'ambito del seminario il Prof. Sabino CASSESE ha intrattenuto i frequentatori con una conferenza su: *“L'ordine giuridico globale”* nella quale il relatore ha inteso mostrare fino a che punto l'ordinamento globale possa penetrare negli ordinamenti nazionali, mediante la fissazione di principi e criteri di cui possono avvalersi i privati, appartenenti a ordinamenti diversi da quelli di cui fanno parte le amministrazioni pubbliche. Vi sono, infatti, organismi internazionali di determinazione sia di *standards* sostanziali, come ad esempio i livelli di inquinamento o i limiti alla manipolazione genetica dei prodotti agricoli, sia di principi e criteri di tipo procedurale, particolarmente sviluppati nel campo del commercio dei servizi.

In sostanza gli atti posti in essere dai predetti organismi contengono cinque tipi di disposizioni comuni che concernono la trasparenza, l'armonizzazione, l'equivalenza, la consultazione e i vincoli alle procedure di controllo.

L'ultima caratteristica dell'ordinamento globale è il suo carattere misto o composito perché costituito da un livello statale e da uno ultra-statale; la comunicazione tra i diversi livelli avviene in due modi: o a mezzo della circolazione di capitali, beni e servizi, oppure con il riconoscimento, da parte di un ordinamento statale,

di un altro ordinamento e, in quest'ultimo caso, sono gli ordinamenti nazionali che si aprono.

Al riguardo il Ministro Giovanni ALEMANNI, con la conferenza su: "*L'Italia nella politica agricola comune*", ha illustrato gli *standards* fissati dalla UE alla nostra politica agricola per assicurare elevati livelli in materia di benessere degli animali e di igiene lungo tutta la catena alimentare, dalla fattoria alla tavola.

In particolare, il Ministro si è soffermato sulla radicale riforma subita dalla PAC (politica agricola comune) a metà del 2003, riforma che ha avuto importanti riflessi anche per il sistema agricolo italiano che è stato sostanzialmente potenziato grazie all'erogazione di ingenti finanziamenti per l'ammodernamento delle aziende agricole, delle industrie di trasformazione e delle strutture di commercializzazione dei prodotti alimentari, nonché per promuovere un'agricoltura compatibile.

I pagamenti sono stati, comunque, subordinati al rispetto delle norme vigenti in materia di ambiente, sicurezza alimentare, sanità animale e fitosanità, nonché al mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni, per fini agricoli e per la conservazione del paesaggio rurale.

Sempre in tema di "Sistema Paese", ma con l'attenzione rivolta alla sicurezza, l'On. Alfredo MANTOVANO, sottosegretario al Ministero dell'Interno, ha tenuto una prolusione su: "*Prevenzione e contrasto del terrorismo islamico*" laddove ha illustrato in primo luogo le strategie delle organizzazioni terroristiche, e di Al-Qa'eda in particolare, consistenti nell'arruolamento, addestramento e incitamento dei mujaidin, nella promozione del jiahd mediatico per intimidire gli avversari, nell'esaltazione dei martiri come esempio per tutti i musulmani, nell'uso dei media e del web per innalzare la percezione del rischio nei Paesi nemici.

Obiettivo politico è la creazione di una "grande nazione islamica" che comporta, in primo luogo, l'abbattimento dei regimi islamici apostati quali Giordania, Egitto e Arabia Saudita e, in subordine, l'attacco ai Paesi occidentali maggiormente impegnati nella lotta al terrorismo internazionale.

Questa situazione rende plausibile un attentato nel nostro Paese. Pertanto, nel luglio 2005, sono state approvate in Parlamento delle disposizioni atte al contrasto e alla prevenzione del terrorismo internazionale.

Il Sottosegretario dopo aver illustrato, nello specifico, le varie misure di contrasto previste dal "pacchetto", ha sottolineato che, pur dovendo applicare tali disposizioni con fermezza, senza lasciare nulla di intentato per la sicurezza della collettività, tuttavia è necessario contenere al minimo le compressioni delle libertà individuali garantite dalla Costituzione. Invero, una delle armi più efficaci di prevenzione è l'accoglienza nei confronti degli islamici moderati, rispettosi delle nostre leggi e dei nostri valori democratici, che potrà consentire di isolare i violenti e i fondamentalisti.

Al tema delle politiche di sicurezza interna, di competenza del Ministero dell'Interno, si è affiancata la conferenza del Prefetto Carlo MOSCA, Capo di Gabinetto del Ministro dell'Interno, su: "*L'Amministrazione dell'Interno e missioni*

*di garanzia dei diritti civili e sociali*” nella quale il tema della sicurezza è stato declinato in un’accezione del tutto nuova che non ha mancato di suscitare grande interesse tra tutti i frequentatori.

Il relatore è partito da tre asserzioni fondamentali, la prima è che il Ministero dell’Interno deve essere concepito e percepito non come Ministero di “polizia” ma come Ministero di “garanzia” e inoltre come Ministero della “coesione”, ovvero di unità nazionale, e, infine, come Ministero del “territorio” cioè delle autonomie.

Concepire il Ministero dell’Interno come “Ministero di garanzia” significa evidentemente anche sviluppare politiche di sicurezza poiché il tema della sicurezza coinvolge la comunità nazionale in maniera orizzontale e la missione essenziale del Ministero dell’Interno è proprio quella di garantire attraverso la creazione di condizioni sicure, il massimo esercizio delle libertà da parte di coloro che vivono sul territorio della nostra Repubblica. Pertanto, il Ministero dell’Interno è posto a presidio della sicurezza che oltre ad essere strumentale rispetto all’esercizio dei diritti di libertà, è essa stessa un diritto di libertà.

Non a caso negli scorsi anni vi è stata una rivisitazione della stessa organizzazione dell’Amministrazione dell’Interno nel senso di privilegiare anche nelle intitolazioni dei Dipartimenti queste libertà.

La diversa accezione della “sicurezza” richiede pure una diversa formulazione delle stesse “politiche di sicurezza” che oggi si declinano sia in chiave statale che in chiave territoriale coinvolgendo anche le Regioni, le Province ed i Comuni che, insieme allo Stato, sono chiamati a politiche integrate di sicurezza. Queste ultime sono comunque mirate a garantire la sicurezza ma sotto altri profili quali la cura delle città, l’attenzione alla vivibilità degli spazi pubblici e alla qualità della vita, l’assistenza alle vittime dei reati.

Lo Stato è tenuto a stimolare quest’integrazione nel rispetto delle competenze reciproche in una visione orizzontale e non più verticale, in una concezione della sicurezza che sia condivisa e partecipata da tutti i soggetti che sono presenti sul territorio. Da ciò discende che le politiche di sicurezza non possono essere solo politiche di “sicurezza negativa” di “sicurezza da”, dai delitti, dalle aggressioni, dalla fame, dall’oppressione ecc, ma anche politiche di “sicurezza positive” di “sicurezza di” cioè una sicurezza di riconoscere le diversità, una sicurezza condivisa con altri soggetti sul territorio e portata avanti con il dialogo. Ecco cosa significa Ministero di “garanzia” e non di “polizia”.

Tutto il Ministero dell’Interno va a configurarsi verso queste politiche che sono politiche di sicurezza “allargata” che attiene al momento del soccorso operato dai Vigili del fuoco, al momento della difesa civile, al momento della garanzia del regolare svolgimento delle elezioni, a momenti, quindi, che garantiscono certezze istituzionali e sicurezza delle istituzioni, in un senso che, evidentemente, non è ristretto alla concezione dell’ordine e della sicurezza pubblica ma riguarda una concezione più allargata di sicurezza.

Il relatore ha poi preso in esame il profilo del Ministero dell’Interno come “Ministero di coesione”, come istituzione che interviene a garantire la coesione



nazionale, che interviene cioè a garantire che la frammentazione, discendente dalla riforma costituzionale che ha posto su di un piano orizzontale e paritario Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, non si tramuti in frantumazione.

Oggi, più che nel passato, vi è bisogno di difendere l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Vi è, quindi, bisogno di coesione territoriale, istituzionale, giuridica, ordinamentale, sociale, civile, in sintesi vi è bisogno di coesione nazionale.

Il Ministero dell'Interno interviene sul versante della coesione attraverso la figura del Prefetto sul territorio; il Prefetto che è stato definito "sarto istituzionale" perché deve cercare di ricucire sul territorio tutti i frammenti (autonomie locali, autonomie funzionali, associazioni di volontariato ecc.) per garantire l'unitarietà del sistema ed evitare che vi sia una frantumazione tra le Istituzioni presenti sul territorio.

Infine il terzo profilo: Ministero dell'Interno come "Ministero del territorio".

Invero il Ministero dell'Interno ha riscoperto un'antica vocazione in quanto il Ministero, come il Prefetto, sono nati per il territorio.

Il prefetto sul territorio deve essere il Prefetto dello "Stato uguale" in quanto è chiamato a verificare che vi siano condizioni identiche per tutti i cittadini sul piano delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, siano assicurati i livelli minimi di prestazioni civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Questo non è un compito da poter delegare alle forze di polizia perché i problemi del territorio possono, in alcuni casi, essere anche problemi di criminalità, ma sono prima di tutto problemi che riguardano la società del territorio, che riguardano la cultura, che riguardano i temi del lavoro e dell'integrazione di determinate componenti della società.

Questa oggi è la sfida del Ministero dell'Interno che riscopre le sue antiche tradizioni come Ministero cui fanno riferimento le autonomie, in modo particolare le antiche autonomie territoriali.

Nell'ambito del seminario relativo al "**Sistema di sicurezza e stabilità internazionale**" sono state analizzate le funzioni, le relazioni, le interdipendenze e i processi di cambiamento delle più importanti organizzazioni internazionali competenti in materia di politica estera e militare, di sicurezza e di difesa.

In tale prospettiva sono stati approfonditi il ruolo, attuale e in evoluzione, e le reciproche relazioni di ONU, NATO, UE, UEO, e OSCE attraverso un ciclo di conferenze tematiche tenute da rappresentanti delle citate organizzazioni e da esperti di diritto internazionale.

In proposito il Dott. Gianni BUQUICCHIO con la conferenza su: "*Il Consiglio d'Europa dopo il vertice di Varsavia del 2005*" ha compiuto una exersus sui "Vertici" del Consiglio d'Europa.

Il primo, tenutosi a Vienna nell'ottobre 1993, si concluse con l'adozione di una Dichiarazione che confermava la vocazione paneuropea del Consiglio d'Europa e ne definiva nuove priorità politiche, in particolare, la tutela delle minoranze nazio-

nali, il terrorismo e la lotta contro ogni forma di razzismo e di intolleranza.

Il secondo “Vertice”, a Strasburgo nel 1997, ha definito quattro grandi settori nei quali è possibile un’azione immediata del Consiglio attraverso provvedimenti concreti: democrazia e diritti dell’uomo, coesione sociale, sicurezza dei cittadini, valori democratici e diversità culturale.

L’imperativo politico del terzo “Vertice”, tenutosi a Varsavia nei giorni 16 e 17 maggio 2005, è stato quello di dare un nuovo contenuto politico al concetto di “cittadinanza” che implica una nuova accezione dello Stato che deve essere capace e responsabile verso i bisogni dei cittadini in termini di sicurezza, di servizi comuni, di quadri giuridici mai piegati al servizio di interessi personali o corporativi.

Pertanto, le sfide più importanti che deve fronteggiare il Consiglio d’Europa negli anni futuri sono: in primo luogo, garantire, a tutti i cittadini, l’applicazione pratica dei valori, su cui si fonda la pace, la stabilità e la prosperità dell’Europa e tra questi valori si deve annoverare anche il diritto di vivere nella dignità; in secondo luogo garantire che le norme comuni siano rispettate da tutti e allo stesso modo; in terzo luogo sviluppare maggiormente un quadro giuridico comune per l’insieme dell’Europa; infine, rafforzare la dimensione parlamentare e cooperare maggiormente con la società civile.

Per quel che concerne le Nazioni Unite, si rivela di notevole interesse la conferenza del Ministro Plenipotenziario Giulio TERZI di SANTAGATA su: *“La posizione dell’Italia sulla riforma delle Nazioni Unite”* laddove il relatore, constatato che l’ONU compie sessant’anni, considera il 2005 come uno spartiacque decisivo per il futuro stesso dell’Organizzazione.

Invero, l’esigenza di un’effettiva riforma delle Nazioni Unite appare, oggi, un sentimento largamente condiviso in quanto il passaggio da un sistema bipolare ad uno molto più articolato e complesso, caratterizzato da nuovi rapporti di forza e nuove minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, impone un ripensamento del progetto politico che così profondamente ha segnato le relazioni internazionali dello scorso secolo.

In particolare la volontà di riforma coinvolge il Consiglio di Sicurezza, l’organo decisionale dell’ONU, la cui composizione, con l’eventuale ingresso di nuovi membri permanenti, rappresenta il nodo centrale della riforma.

L’Italia gioca un importante ruolo in questa partita con il fine ultimo di evitare un suo declassamento sulla scena internazionale; per questo motivo il nostro Paese è già da tempo sceso in campo per ottenere un seggio nel Consiglio, guidando quel vasto numero di Paesi che si oppone alla proposta del c.d. “G4” (Giappone, Germania, Brasile e India), volta ad ottenere nuovi seggi permanenti.

Attualmente le proposte di modifica si sostanziano in due modelli: il Modello A e il Modello B: entrambe le proposte implicano una distribuzione dei seggi tra le quattro grandi aree di Africa, Europa, Asia e Pacifico, Americhe.

Il Modello A prevede l’introduzione di sei nuovi seggi permanenti e di tre seggi non permanenti di durata biennale. Questa proposta è sostenuta dai Paesi del

“G4” poiché porterebbe Giappone, Germania, Brasile e India e due tra i maggiori Stati Africani all’interno del Consiglio.

Il Modello B esclude la presenza di ulteriori seggi permanenti e propugna la creazione di una nuova categoria di otto seggi quadriennali rinnovabili e l’aggiunta di un seggio biennale non permanente e non rinnovabile.

L’Italia si è posta alla testa di un variegato movimento chiamato *Uniting for Consensus* che propone un’evoluzione del Modello B con l’attribuzione di un maggior potere ai gruppi regionali nello scegliere i candidati e la durata del mandato.

Il peso del nostro Paese durante tutto il percorso della riforma è stato di grande rilievo (almeno un centinaio di Paesi sono ormai apertamente schierati con Roma) l’Italia, infatti, dal punto di vista dei contributi all’ONU occupa una posizione di assoluta preminenza considerato che è il sesto maggior contribuente al bilancio ordinario delle Nazioni Unite e partecipa in maniera considerevole al finanziamento delle operazioni di mantenimento della pace della sicurezza internazionale.

L’Italia, pertanto, può essere un attore importante sullo scenario della riforma considerato peraltro che la sua proposta di modello regionale sembra garantire una maggiore rappresentatività dell’organo decisionale delle Nazioni Unite, restringendo il raggio d’azione del puro interesse nazionale e valorizzando il ruolo delle organizzazioni regionali.

La rigida opposizione di Cina e Stati Uniti nei confronti del “G4” può rappresentare un’arma vincente per la strategia italiana volta ad evitare un declassamento del ruolo internazionale di Roma, anche se la posizione degli USA, favorevoli solo ad una limitata modifica della composizione del Consiglio, tende, ancora una volta, a ridimensionare qualsiasi ipotesi di riforma di tipo regionale e più democratico.

In merito al profondo processo di rinnovamento intrapreso negli ultimi anni dall’Alleanza atlantica, il Dott. Fabrizio LUCIOLI ha tenuto una prolusione su: “*La nuova NATO nell’attuale contesto internazionale*” con la quale ha esaminato l’attuale fase di nuova dinamicità che sta attraversando la NATO, confermandosi quale efficace ed essenziale struttura di riferimento per la sicurezza degli alleati transatlantici.

Il Trattato dell’Alleanza atlantica, firmato nel 1949, con l’intento di rafforzare l’alleanza USA-Europa e di contenere l’Unione Sovietica, dopo aver superato la sfida della guerra fredda e dopo aver dimostrato, con l’allargamento e con il rapporto strategico con la Russia, di essere in grado di fronteggiare le crisi di stabilità che hanno caratterizzato lo scenario europeo a seguito del crollo del muro di Berlino, si cimenta, oggi, nell’affrontare nuovi traguardi.

La NATO si avvia verso nuove assunzioni di responsabilità, discendenti da una condivisa percezione di nuovi pericoli legati al terrorismo, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, alla disgregazione di preesistenti realtà statuali.

Tutti i Paesi facenti parte dell’Alleanza sono chiamati ad uno sforzo comune di trasformazione per dimostrare di essere in grado di continuare a garantire la sicurezza collettiva anche di fronte al profilarsi di nuovi rischi che richiedono strategie di intervento innovative.

La nuova *vision* dell'Alleanza, che deve necessariamente essere condivisa, con un dialogo aperto a tutti, deve rispondere all'esigenza di una risposta a carattere multinazionale e multidisciplinare, ovverosia una risposta di carattere civile, economico e militare e, pertanto, le missioni devono avere un ampio spettro che vada dalla prevenzione alla ricostruzione post-conflittuale, dalla gestione delle crisi alle missioni umanitarie al mantenimento o all'imposizione della pace.

Nel campo più specificamente militare la novità più rilevante, collegata a tale nuova *vision*, è costituita dall'innovativo concetto di *effects-based operatios*, cioè da un approccio che implica un'applicazione integrata e complessiva di tutti gli strumenti disponibili, sia militari che non militari, per produrre quegli effetti operativi in grado di conseguire gli obiettivi politici della missione.

Il seminario su: “**Terrorismo: sfida globale**” ha perseguito lo scopo di approfondire la conoscenza del fenomeno del terrorismo, internazionale e interno, ripercorrendone la genesi e analizzandone sia l'impatto sui tradizionali equilibri strategici, sia le possibili azioni di deterrenza.

Sono state, pertanto, esaminate le principali organizzazioni terroristiche studiandone le motivazioni, gli obiettivi e i modelli organizzativi ed è stata analizzata la risposta del sistema di stabilità e sicurezza internazionale alla minaccia terroristica.

Nell'ambito di questo seminario la conferenza tenuta dal Dott. Alessandro POLITI ha esaminato il tema: “*Terrorismo e intelligence*” sostenendo che, in tema di terrorismo, missione dell'intelligence dovrebbe essere, ove possibile, quella di prevenirlo impedendone la nascita e il proliferare e, ove già impiantato, quella di arginarlo ed eliminarlo.

Conseguentemente tutta l'Italia è oggi al centro di una rilevante attività di spionaggio e controspionaggio dei servizi segreti di tutto il mondo nella considerazione che per fronteggiare adeguatamente la minaccia terroristica così ampia e variegata si manifesta indispensabile l'attività di intelligence.

Prevedere e prevenire è preferibile al dover provvedere in situazioni di emergenza. Si tratta, pertanto, di espletare una paziente opera di informazione ma anche di controinformazione e contropropaganda a largo spettro e, per quel che concerne il terrorismo islamico, moschea per moschea per fermare il meccanismo di reclutamento che è a ciclo continuo.

Il Gen. Giuliano FERRARI, uno dei massimi esperti nazionali in tema di terrorismo, ha approfondito lo studio di tale fenomeno con due conferenze di rilevante interesse.

Con la prima intitolata: “*Il terrorismo in generale (classificazione e panoramica idealmente completa del fenomeno)*” il relatore ha, in primo luogo, rilevato come la difficoltà di arrivare ad una definizione di terrorismo in campo internazionale sia dovuta ad un problema di natura essenzialmente politica considerata la posizione di quei Paesi che insistono per escluderne l'applicabilità a quei movimenti di liberazione nazionale e ai “combattenti contro l'occupazione straniera”.

Nel sistema codicistico italiano non esiste una definizione generale di terrorismo; esistono tuttavia fattispecie incriminative che si caratterizzano per la “finalità terroristica”: è il caso degli artt. 270 bis, 280, 280 bis C.P. Recentemente il legislatore è intervenuto con il D.L. 27 luglio 2005 n. 14 convertito nella L. 31 luglio n. 155 recante “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale”; in tale provvedimento il legislatore ha, tra l’altro, introdotto l’art. 270-sexies con il quale vengono previste le “condotte con finalità di terrorismo”.

Nel mondo attuale esistono terrorismi di tutti i generi: vi è un “terrorismo simbolico” che non si inserisce in un preciso disegno politico (terrorismo anarchico); un “terrorismo strumentale” che ha un preciso disegno politico e che può essere interno o internazionale; un “terrorismo endemico” ovverosia puramente locale come in molti Paesi dell’America Latina ed anche in Europa, basti pensare al terrorismo basco o alle italiane Brigate Rosse.

Il tipo di terrorismo che desta le maggiori preoccupazioni è, comunque, quello di matrice islamica, in quanto tale fenomeno si estende al di là del mondo islamico stesso, intende colpire gli occidentali anche nelle loro terre, potrebbe avere un ampio seguito nelle masse, è mosso da una cieca fede religiosa e non sembra preoccuparsi delle conseguenze delle proprie azioni; in tale prospettiva è, quindi, presumibile anche l’uso di armi di distruzione di massa.

Dare una definizione di “terrorismo islamico” non è agevole in quanto assume aspetti e caratteri variegati; comunque, il carattere che lo distingue è il “suicidio religioso”: il combattente islamico si fa saltare con l’esplosivo compiendo una strage tra i nemici e diventando, così, un martire “shaid” in grado di raggiungere immediatamente il Paradiso.

L’Occidente condanna unanimemente il terrorismo islamico ma si divide in due correnti per quanto concerne il modo con cui combatterlo: un polo pacifista (legalista) e uno interventista-militare. Il polo pacifista ritiene che si debba lottare con le leggi ordinarie e democratiche anche se applicate in modo rigoroso, poiché uscire dalla legalità interna sarebbe già dare una vittoria al terrorismo e ogni azione militare susciterebbe sempre nuovo terrorismo iniziando una spirale perversa e incontrollabile. Il polo interventista non ritiene che sia possibile combattere il terrorismo con mezzi comuni democratici perché esso ha origine in altri Paesi dai cui governi può avere anche l’aiuto; l’Amministrazione USA, all’indomani degli avvenimenti dell’11 settembre, ha decisamente scelto l’opzione militare interventista.

Infine, sempre il Gen. Giuliano FERRARI, nella conferenza su “*Al Qaeda, Hamas, Hizbollah: profili comparativi di 3 network terroristici globali*” ha esaminato le caratteristiche delle tre maggiori organizzazioni terroristiche islamiche.

*Al Qaeda* è stata fondata da Osama Bin Laden nel 1988 come un’organizzazione molto selettiva, non gerarchizzata e a struttura reticolare.

Con il tempo Bin Laden ha sviluppato alleanze con un grandissimo numero di organizzazioni terroristiche islamiche riuscendo a cementare una serie infinita di estremismi islamici nati autonomamente e dalle mille sfaccettature.

Al Qaeda è stata attiva in Afghanistan e dopo gli attentati dell'11 settembre, di cui si è assunta la paternità, rappresenta quello che oggi viene definito come il "terrorismo del fondamentalismo islamico" che dagli occidentali viene percepito come una minaccia globale e incombente, dalla quale difendersi.

Il partito *Hizbollah*, che vuol dire partito di Dio, nasce nel 1978 a seguito dell'invasione del Libano da parte di Israele e la jihad islamica palestinese ne è la guida. L'organizzazione di Hizbollah consta di un segretario generale, e di un'assemblea formata da sette comitati; fanno capo all'organizzazione innumerevoli centri di assistenza alle famiglie dei martiri, ai feriti e ai bisognosi.

L'organizzazione militare consta di un apparato di sicurezza (intelligence), di un apparato di sicurezza preventiva (controspionaggio) e di un'organizzazione per la sicurezza esterna (branca del terrorismo). L'esercito Hizbollah è costituito da una parte in servizio permanente (circa 1000 individui) e da una milizia di cui fanno parte alcune migliaia di persone.

Dopo l'11 settembre Hizbollah ha deciso di non compiere attentati al di fuori di Israele e Nord del Libano, è, tuttavia, il principale appoggio della jihad islamica palestinese.

I fondatori di *Hamas* (ardore, zelo, coraggio) pubblicano il loro programma nel 1988, sono tutti aderenti alla fratellanza musulmana ma col tempo se ne distaccano perché la loro priorità è essenzialmente la liberazione della Palestina.

Hamas si struttura in un'organizzazione caritatevole (Dawah) che si occupa di gestire ospedali, scuole, case editrici, religione ecc.); in un'ala militare (i Mujahiddin) incaricati di inquadrare le masse e nelle Brigate Ezzedin al Cassan incaricate di compiere le azioni militari (attentati).

Tutte e tre le organizzazioni terroristiche hanno grandi possibilità di finanziamento (raccolta fondi, proventi da immobili, elargizioni dei Paesi simpatizzanti), ma si differenziano per l'organizzazione: Hizbollah è gerarchizzata ed affianca alla struttura operativa un'organizzazione politico sociale; Al Qaeda è strutturata in modo reticolare con un vertice decisionale ristretto, a diretto contatto con le cellule; Hamas ha un'organizzazione intermedia ma più simile a Hizbollah da cui ha mutuato l'esperienza storica.

Il 5° seminario, intitolato "**Diritto dei conflitti armati**", ha inteso approfondire la conoscenza dei frequentatori in merito al regime giuridico internazionale e interno dei conflitti armati, nella consapevolezza che il rispetto delle norme è un fattore imprescindibile per il successo politico delle operazioni militari.

A tal fine, sono state illustrate le normative più significative ed è stata vagliata l'applicabilità delle Convenzioni e dei Protocolli ai conflitti non convenzionali, analizzando le nuove giurisdizioni internazionali competenti e le ricadute sugli ordinamenti giuridici locali e sulle relazioni internazionali.

In proposito, il Gen. Giuliano FERRARI nella prolusione su: "*Diritto dei conflitti armati e diritti umani*" ha evidenziato come negli ultimi anni il diritto bellico ha subito un'evoluzione che derivata direttamente dai metodi e dai mezzi di



combattimento in continua evoluzione per quel che concerne la capacità distruttiva e tali da causare all'umanità danni sempre più devastanti.

A seguito degli orrori della II guerra mondiale, fu creata l'organizzazione delle Nazioni Unite che è servita ad evitare, fino ad oggi, conflitti su scala mondiale ma non è riuscita ad impedire conflitti di portata minore, non per questo meno drammatici per le popolazioni coinvolte. Il diritto bellico rimane necessario e intatto è il suo scopo che è quello di proteggere le persone comunque coinvolte nei conflitti armati sviluppando in senso sempre più umanitario le regole relative alla protezione delle vittime della guerra e alla condotta delle ostilità.

Il diritto dei conflitti armati, sebbene abbia raggiunto in tempi recenti traguardi importanti è molto lontano dall'aver raggiunto l'assetto auspicato. Invero, il problema fondamentale è la distinzione tra combattenti e popolazione civile, distinzione che è resa difficile per il metodo della guerriglia, largamente praticato, per i conflitti armati non internazionali, per le ideologie politiche che accrescono la violenza dei combattimenti. Vi sono, comunque, dei principi che si vanno sempre più affermando nel diritto positivo quali quello dei limiti da porre alla c.d. necessità militari e alla rappresaglie, ma sono tuttora privi di regole soddisfacenti settori come ad esempio le armi di distruzione di massa.

È auspicabile quindi che il diritto bellico continui la sua evoluzione il che avviene tra notevoli difficoltà dovute in particolar modo al principio di sovranità, poiché è un tipo di diritto che si costruisce principalmente attraverso accordi internazionali.

Il legislatore internazionale dovrebbe, dunque, individuare le correzioni e le integrazioni appropriate, e recepire le aspirazioni in materia di diritti dell'uomo che scaturiscono dalla coscienza dei popoli, respingendo fermamente l'assunto secondo cui tale diritto sarebbe inutile perché la violenza bellica è incontrollabile.

Il Pof. Natalino RONZITTI nella conferenza su *“Il dibattito sulla legalità dell'uso della forza nei rapporti tra gli Stati”* ha sottolineato che in un mondo di minacce globali la nostra sicurezza e il nostro benessere dipendono sempre più dal buon funzionamento delle istituzioni internazionali e su un ordine internazionale basato sul diritto.

Al riguardo le relazioni tra gli Stati debbono essere inquadrati nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali applicando il diritto, i meccanismi e i trattati internazionali.

Infine, un requisito essenziale dell'ordine internazionale basato sul diritto e non sull'uso della forza è che le leggi internazionali evolvano in risposta alle gravi emergenze quali la proliferazione delle armi di distruzione di massa e il terrorismo, aumentando, quindi, la sicurezza mediante regimi di rafforzamento della fiducia e di controllo degli armamenti.

Con il seminario su **“Comunicazione e Negoziazione”** sono state esaminate le problematiche inerenti alla comunicazione con particolare attenzione ai rapporti

esistenti tra comunicazione istituzionale, capacità di comunicazione individuale, mass-media e consenso dell'opinione pubblica.

È stata sottolineata l'importanza della "Comunicazione istituzionale" che nasce dall'esigenza delle Pubbliche Amministrazioni, siano esse centrali periferiche o locali, di informare correttamente, e in modo chiaro e trasparente, i cittadini in ordine alla propria attività e al proprio operato, con l'obiettivo di disegnare un'immagine precisa e credibile dell'istituzione.

Affinché i cittadini non vedano la PA come un'entità distante e, a volte, anche ostile la comunicazione istituzionale deve, pertanto, essere chiara, diretta e accessibile, deve porre attenzione ai canali e mezzi di comunicazione (mass-media, siti internet, riviste, numeri unici URP ecc...) deve aver riguardo ai modi della comunicazione ossia al linguaggio da utilizzare, al tono da adottare e alla forma.

Nell'ambito del seminario il Dott. Corrado CALABRO' ha intrattenuto i frequentatori con una conferenza su: "*L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni: missione istituzionale*" laddove sono stati illustrati i compiti, e l'organizzazione dell'"Agcom" che è stata istituita con legge n. 249/1997, e i cui organi sono: il Presidente, la Commissione per le infrastrutture e le reti, la Commissione per i servizi e i prodotti, il Consiglio.

L'Agcom risponde del proprio operato solo al Parlamento che ne stabilisce i poteri e ne elegge i componenti ed ha funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria.

Il compito precipuo è, comunque, quello di "garanzia" che riguarda sia la garanzia per gli operatori (attraverso la risoluzione delle controversie, la gestione del Registro Unico degli Operatori di Comunicazione, la tutela del diritto d'autore nel settore informatico e audiovisivo, l'applicazione della normativa antitrust nelle comunicazioni) sia la garanzia per gli utenti (attraverso la risoluzione delle controversie tra operatori e utenti, la vigilanza sulla qualità e sulle modalità di distribuzione dei servizi, la tutela del pluralismo sociale nel settore della radiotelevisione).

Di notevole interesse si è rivelata la conferenza dell'Ambasciatore Vittorio FARINELLI concernente la "*Teoria generale del negoziato*" con la quale il relatore ha analizzato le tecniche della negoziazione.

Invero nell'epoca attuale, pur non essendo scomparso il ricorso alla forza per far valere le proprie idee, tuttavia è prevalente l'uso della negoziazione per risolvere le più svariate controversie. Il negoziare, quindi, oltre ad essere una eventuale dote personale, è diventato oggetto di studio da parte degli esperti delle scienze comportamentali per cui si è negoziatori non solo per propensione personale ma anche per formazione professionale.

Proprio a seguito dell'apporto delle scienze comportamentali, il concetto di negoziazione si è evoluto fino all'individuazione di differenti modelli di negoziazione.

Vi è il negoziato "per posizione" o "distributivo" che è quello in cui ognuna delle Parti adotta una posizione che mantiene facendo solo piccole concessioni; le



controparti perseguono la rigida strategia del “I win, you lose” (Io vinco, tu perdi), non si ricercano possibili alternative, il comportamento è sempre rigido e denota incapacità di analizzare costantemente la situazione.

In realtà un buon negoziatore sa che o si vince entrambi o si perde entrambi e questo è il modello di negoziato c:d: “integrativo” o “basato sul merito” che tende a spersonalizzare la trattativa e contempla quattro cardini:

-le persone che devono essere separate dal problema. Ciò significa cercare di inquadrare il problema con la mente, i pregiudizi e la storia altrui, riconoscere i problemi degli altri, voler trattare con chi ha un potere negoziale prescindendo dalle nostre simpatie o antipatie. Per separare le persone dal problema occorre “comprensione”, ovverosia mettersi nei panni della controparte; “emozioni” che consiste nel riconoscere i fattori emotivi, tanto i nostri quanto i loro; “comunicazione” essere cioè consapevoli che esistono sempre almeno due modi per esprimere lo stesso concetto;

-gli interessi, nel senso che occorre concentrare l’attenzione sugli interessi, non sulle difficoltà o sulle posizioni. I veri interessi sono spesso oscurati dall’emotività per cui bisogna chiedersi cosa si vuole ottenere e non il perché della controversia, e cercare di ritrovare interessi comuni che sono una reale opportunità di trattativa;

-le opzioni che significa scoprire quelle che sono le alternative e le soluzioni di ricambio, ovverosia scoprire gli interessi latenti;

-i criteri nel senso di proporsi risultati basati su una logica standard ed obiettiva.

In questo tipo di negoziato si ricercano soluzioni in cui tutte le controparti coinvolte traggano la loro parte di profitto. Il clima è di fiducia reciproca e si cerca di addivenire a soluzioni soddisfacenti e innovative.

Il settimo seminario rivolto alle “**Relazioni internazionali**” ha ospitato le prolusioni di qualificati rappresentanti a livello di Ambasciatori, Consiglieri Diplomatici, Addetti Militari di Paesi europei ed extraeuropei, tra cui l’Ambasciatore dell’India, l’Ambasciatore della Francia e l’Ambasciatore della Gran Bretagna.

Scopo del seminario è stato di ampliare la conoscenza dei frequentatori su peculiari scenari internazionali e di studiare la politica estera, con particolare riferimento alle linee di politica di sicurezza e difesa di alcuni dei Paesi europei, extraeuropei e extra-Nato con i quali l’Italia intrattiene relazioni internazionali.

Con il seminario concernente la: “**Difesa ed industria. Ricerca e tecnologia.**” si è inteso proporre ai frequentatori un quadro aggiornato della politica industriale e della ricerca tecnologica nel settore della difesa.

Sono state esaminate la situazione attuale e le prospettive dell’industria nazionale ed europea nell’era della competizione globale.

A tal fine, particolare attenzione è stata riservata al processo di ristrutturazione industriale, in corso a livello europeo, che contempla sia il raggiungimento di livelli accettabili di autonomia strategica in ambito internazionale, sia l’attuazione

di programmi di ricerca applicata, contrassegnati da innovazioni tecnologiche nei settori più direttamente collegati allo sviluppo dei nuovi armamenti.

Tali approfondimenti sono avvenuti con uno sguardo attento all'intensificarsi degli investimenti, da parte dell'Amministrazione Statunitense, per un sempre più accentuato sviluppo tecnologico degli armamenti in conseguenza della nuova emergenza del terrorismo internazionale.

L'attività seminariale si è sostanziata, tra l'altro, in una serie di conferenze tenute da alti dirigenti delle maggiori industrie nazionali, industrie che hanno modificato assetti organizzativi e strutture per rispondere alle esigenze di un mercato globalizzato.

Tra i dirigenti di tali aziende l'Ing. Pierfrancesco GUARGUAGLINI, di Finmeccanica, azienda leader nell'ambito dell'industria della difesa italiana, ha sottolineato come un'adequata leadership tecnologica e una vivace strategia di penetrazione commerciale abbiano consentito a Finmeccanica, con la sua attività altamente focalizzata sul core-business dell'aerospazio, difesa e sicurezza, di guardare all'immediato futuro attraverso importanti punti di forza. Uno di questi è il mercato americano, nel quale l'azienda già si è guadagnata una straordinaria credibilità e che oggi pone all'industria italiana la sfida di una penetrazione e di una crescita più organica e strutturata, anche nella modalità di investimento diretto nel Paese.

Altro punto di forza è la ricerca e l'innovazione continua; la ricerca in campo militare, in particolare, con il suo patrimonio di ricadute sulla vita civile, è in grado sia di contribuire alla crescita economica sia di garantire al Paese, alle sue istituzioni e ai cittadini quell'adequato livello di sicurezza messo troppo spesso in discussione dalle nuove minacce.

Il seminario incentrato sullo: “**Scenario strategico del Mediterraneo allargato**” ha tracciato un quadro aggiornato dei problemi politici, militari, economici e sociali riguardanti gli Stati appartenenti alla regione del Mediterraneo allargato (Mediterraneo, Mar Nero, Mar Rosso con tutti i Paesi rivieraschi), area complessa con gravi situazioni di sottosviluppo economico e con equilibri instabili.

Nell'ambito del seminario sono stati, pertanto, analizzati gli aspetti geopolitici, e geoeconomici della regione e i motivi di tensione che esistono nell'area quali le contrastanti rivendicazioni di Marocco e Algeria sul Sahara Occidentale, la linea politica della Libia, il problema curdo, il conflitto israelo-palestinese.

E' stato, infine, approfondito il processo del “Dialogo Mediterraneo” analizzando i possibili profili di collaborazione sul piano bilaterale e nei contesti dell'Unione Europea e della NATO; tale collaborazione può fondarsi sul concetto base che è quello di “sfruttare” lo stretto collegamento tra scelte economiche e scelte politiche nel senso di intraprendere iniziative di tipo economico per ottenere le migliori prestazioni politiche possibili.

Il tema di fondo del seminario è stato, dunque, lo sviluppo economico, politico e sociale del Medio Oriente e del Nord Africa e le iniziative dell'Occidente per promuoverlo.

In proposito è stato anche esaminato il problema degli importanti flussi migratori dal Mediterraneo allargato all'Europa che è stato oggetto della conferenza del Prefetto Anna Maria D'ASCENZO su *“L’immigrazione dai Paesi del Mediterraneo e la prevenzione ed il contrasto di quella clandestina”*.

La relatrice, dopo brevi cenni sull'organizzazione ed i compiti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, si è intrattenuta sul fenomeno migratorio, ormai radicato anche in Italia ma comunque più recente rispetto ad altri Paesi. Invero, dopo una presenza straniera estremamente limitata negli anni 70' si passa ad una presenza che si attesta su di una media del 4% dei residenti, avvicinandosi alla media europea del 5,2% con una previsione di un'incidenza del 10-16% dei residenti nei prossimi 20-30 anni.

La presenza straniera in Italia è stata modificata dagli ultimi provvedimenti di regolarizzazione, intervenuti nel 2002, che hanno permesso l'emersione del sommerso di centinaia di migliaia di lavoratori.

All'immigrazione regolare si aggiunge e si contrappone il flusso di immigrati irregolari di cui è difficile addivenire ad una quantificazione attendibile. Si stima, comunque, che ogni anno nell'Unione Europea ne entrino circa mezzo milione. Recentemente i più consistenti flussi migratori originano proprio dall'Africa subsahariana e dal Corno d'Africa e raggiungono via mare la Sicilia dopo essere transitati dalla Libia.

L'ultimo atto del Governo italiano sul fronte della prevenzione e del contrasto all'immigrazione clandestina è stato l'emanazione della legge n. 189/2002 recante: “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo”, la c.d. legge Bossi-Fini, che ha introdotto alcune importanti novità in materia di permessi di soggiorno, di espulsione degli irregolari, di determinazione dei flussi di ingresso, di riconoscimento del diritto d'asilo e infine in materia di legalizzazione del lavoro irregolare degli extracomunitari.

La relatrice ha, infine, sottolineato la differenza tra sanatoria e regolarizzazione specificando come con la prima si prendeva atto della presenza dell'immigrato ad una certa data su territorio nazionale e gli si garantiva soltanto l'iscrizione alle liste di collocamento; con la seconda è stato, invece, richiesto un rapporto di lavoro reale che è stato fatto emergere con una domanda presentata dal datore di lavoro. A seguito di ciò la firma del contratto, la regolarizzazione contributiva, l'assistenza sanitaria, l'idonea formazione professionale e la disponibilità di un alloggio hanno assicurato dignitose condizioni di vita all'immigrato permettendogli maggiore facilità di integrazione.

Con l'ultimo seminario relativo allo **“Scenario strategico della periferia europea”** si è voluta approfondire l'analisi sull'evoluzione della situazione dell'Europa orientale (Russia Bielorussia e Moldavia), caucasica (Georgia, Armenia e Azerbaijan) e balcanica (Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, Macedonia e Albania).

Quest'area, di grande interesse per l'Italia considerata anche la vicinanza logistica con alcuni dei Paesi balcanici, vive un momento di incertezza, di crisi e di profonda trasformazione causata dalla fine del bipolarismo e dallo smembramento della Jugoslavia.

L'obiettivo del seminario è stato, pertanto, una profonda riflessione sulle problematiche di carattere politico, militare e sociale riguardanti l'area dell'Europa orientale, caucasica e balcanica, nonché l'esame delle questioni ancora aperte, dei fattori di rischio tuttora presenti nella regione e delle possibili ricadute a livello europeo.

Con l'intervento degli Ambasciatori della Bielorussia e della Moldova sono state passate in rassegna le crisi locali, sviluppatesi dopo la dissoluzione dell'URSS anche con riguardo al conflitto in Cecenia e sono stati evidenziati gli sforzi di trasformazione che questi Paesi stanno facendo per passare alla democrazia e ad un sistema di mercato che consenta loro una reale evoluzione sia in senso politico che di sviluppo economico.

Al riguardo sono, in ultimo, state esaminate le possibili iniziative per sviluppare la collaborazione ed accrescere la sicurezza nell'area, sia nel contesto della NATO che dell'Unione Europea.

Nei mesi di aprile e maggio sono stati, infine, organizzati altri due seminari su: **"Operazioni interforze e multinazionali"** e su: **"Il personale della Difesa"** ai quali la Sessione Speciale non ha assistito essendo terminato il periodo di frequenza previsto per i frequentatori esterni.

Con l'ultimo seminario si è conclusa la fase centrale del corso durante la quale sono state approfondite e discusse le tematiche di maggiore interesse e attualità nei settori della sicurezza e della difesa centrando l'obiettivo di ampliare, su tali temi, il profilo culturale e tecnico professionale dei frequentatori e la loro capacità di analizzare strategicamente le situazioni di maggiore interesse anche con un'ottica di livello internazionale.

Durante questa fase, come sopra accennato, sono stati presentati i "lavori individuali", assegnati ad ogni partecipante all'inizio del corso, da svolgere sia su argomenti di interesse delle Forze armate, possibilmente basati sulle esperienze professionali maturate dai singoli, sia su argomenti collaterali e comunque di interesse generale, basati sul settore di appartenenza dei frequentatori esterni.

Le "presentazioni" dei singoli lavori, illustrati e poi discussi a Sezioni riunite, costituiscono uno dei valori aggiunti dell'intera esperienza formativa perché rappresentano un aggiornato e specializzato contributo di divulgazione, utile sia per la reciproca conoscenza sia per l'accrescimento professionale e culturale.

Parte integrante del contesto didattico sono stati poi i viaggi di studio e le visite istituzionali che hanno consentito ai partecipanti di acquisire direttamente le conoscenze presso le diverse realtà nazionali ed internazionali.

Nell'anno accademico 2005/2006 sono stati effettuati:

- un viaggio di studio nel Sud Italia, e precisamente in Puglia, finalizzato a cogliere gli aspetti più interessanti delle Forze armate locali. Sono stati visitati: il 36° Stormo dell'Aeronautica, la Nave S MARCO e la Nave GARIBALDI, l'Arse- nale di Taranto e la Scuola di Cavalleria;

- un viaggio di studio nel Nord Italia orientato alla conoscenza di alcune grandi aziende interessanti per la Difesa. In particolare sono state visitate le indu- strie: FINCANTIERI, OTOMELARA, ALENIA AERONAUTICA e AGUSTA. Di tali aziende sono state esaminate le strategie di marketing, la riorganizzazione e il controllo delle risorse;

- un viaggio di studio in Belgio finalizzato alla visita degli organismi del- l'Unione Europea e della NATO. Nell'ambito di questo viaggio si sono avuti incon- tri con gli Ambasciatori d'Italia presso lo Stato belga, presso la UE e presso la NATO. Nell'attività presso la Commissione Europea si è avuto un incontro con il Gen MOSCA MOSCHINI; infine, nell'attività presso il Parlamento Europeo si sono avuti incontri con l'On. FRATTINI, e con l'On. Romano LA RUSSA;

- un viaggio di studio in Polonia dove sono stati attivati incontri presso gli organismi di vertice politico-militare e gli istituti paritetici.

Nell'ambito del viaggio sono stati visitati l'Accademia di difesa nazionale, il 2° Corpo Meccanizzati, la 6<sup>a</sup> Brigata d'Assalto e si è avuto un incontro con l'Am- basciatore d'Italia in Polonia.

Era, poi, stato programmato anche un viaggio internazionale in Sudafrica che, per ragioni di bilancio, è stato successivamente annullato.

### Conclusioni

In queste note ho cercato di illustrare, a grandi linee, il valido ed efficace percorso didattico compiuto in sei mesi di corso presso lo IASD. Quello che vorrei però sottolineare, e soprattutto far percepire, è il valore aggiunto che quest'esperien- za di studio e di lavoro ha apportato al mio personale percorso professionale.

Ritengo che uno dei maggiori punti di forza del corso sia stato lo sviluppo e il consolidamento di un "comune sentire" dei frequentatori sui grandi temi di attualità e di interesse, nella consapevolezza che problematiche complesse come quelle della Difesa e della Sicurezza nazionale non possono essere affrontate da una sola compo- nente del Sistema Paese, ma necessitano di sinergie e condivisione tra Forze Armate, Pubblica Amministrazione, mondo economico e industriale, libere professioni ed altri settori affini.

Quest'osmosi di varie professionalità e identità è uno degli obiettivi dichiara- ti dell'Istituto che mira, primariamente, a rafforzare uno spirito interforze favorendo forme di collaborazione e di interscambio culturale attraverso il coinvolgimento dei frequentatori, sia della Difesa che esterni, in attività collegiali volte alla riflessione congiunta e al dibattito sui diversi temi trattati.

Tale ultimo punto è una caratteristica del corso IASD che lascia ampio spazio al dibattito tra conferenzieri e partecipanti e tra questi ultimi, incoraggiando l'interattività e l'analisi critica dei problemi. Ciò, tra l'altro, favorisce il crearsi di forti legami di stima e di amicizia tra frequentatori, legami che in futuro potranno arricchire sia la vita privata che quella professionale di ognuno.

Di notevole importanza per l'accrescimento professionale si è rivelata anche la visione internazionale impressa dalla didattica del corso, che ha consentito uno scambio di relazioni e informazioni con diversi Paesi europei ed extraeuropei e con le loro Istituzioni, in particolare, quelle europee.

Ciò ha permesso di approfondire le articolazioni funzionali dei principali sistemi istituzionali nazionali a fronte dei corrispettivi organismi internazionali, soffermando l'attenzione anche sui diversificati assetti giuridici, amministrativi, sociali ed economici. In tal modo, si è consentita l'acquisizione, da parte dei partecipanti, di una migliore sensibilità e di una comprensione a dimensione europea e internazionale dei vari modelli culturali che entrano in gioco nell'attuazione di una politica di difesa e sicurezza nazionale, nel quadro del processo di globalizzazione in atto e dei nuovi fattori di rischio per la sicurezza.

Quello che viene sottolineato allo IASD è che la politica di difesa e sicurezza di ogni Paese non può mai prescindere dalla visione di un ordine mondiale.

Se è vero, peraltro, che ciascuno Stato deve elaborare una propria visione geopolitica e una propria strategia in grado di definirne obiettivi e ruoli che siano corrispondenti ai suoi valori, alla sua cultura e ai suoi interessi e che siano compatibili con il proprio assetto economico e sociale, è pur vero che ogni singolo Stato deve tener conto anche di un assetto internazionale che si reputi favorevole ai propri interessi nazionali e ai propri valori e alla cui edificazione si voglia contribuire.

Questo e molto altro ho approfondito e studiato durante i sei mesi trascorsi presso l'Istituto Alti Studi della Difesa e di quest'esperienza conserverò sempre un ricordo grato per l'opportunità di arricchimento professionale, culturale e umano di cui ho beneficiato.

Concludo con una frase del Gen. Giuliano FERRARI che bene illustra lo spirito cui è stato improntato l'intero corso: *“Allo IASD non esiste altra gerarchia se non quella dei cervelli”*.



## ITINERARI INTERNI

*Stampa e distribuzione*

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Piazza Verdi, 10 - 00198 Roma

***Per informazioni e richieste di fascicoli singoli:***

Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari  
Piazza del Viminale, 1 - 00184 Roma  
tel. 06 46526526 - 46533776



