

Anno VI

Settembre-Dicembre 2006

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

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

itinerari interni

17

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

- Giancarlo DI VINCENZO
L'attività di amministrazione generale tra pluralismo etnico e multiculturalismo Pag. 11
- Ciro SILVESTRO
La partecipazione del Ministero dell'Interno al premio qualità 2005 » 29

PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

- Il controllo di gestione nel Ministero dell'Interno
 (a cura del servizio di Controllo Interno)* » 87

ENTI LOCALI

- Renata CASTRUCCI
*I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale
 (l'incontro di Varenna)* » 131
- Alessio SARAIS
Il divieto del terzo mandato per i sindaci » 135

DIFESA E PROTEZIONE CIVILE

- Alba GUGGINO
La protezione civile in Spagna » 145

FINANZA PUBBLICA

- Paolo CANAPARO
*La manovra di finanza pubblica per l'anno 2007 e gli aspetti di interesse
 del Ministero dell'Interno* » 163

POLIZIA AMMINISTRATIVA

- Antonio TEDESCHI
Brevi note sull'accertamento dei limiti di velocità sulle strade » 211

IMMIGRAZIONE

- Luca Antonio COLARUSSO
I Consigli Territoriali per l'immigrazione » 221

Teresa DE VITO

Il diritto all'unità familiare dei cittadini stranieri » 235

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Nadia MINATI

L'attività consuntiva nel periodo settembre-dicembre 2006..... » 251

LE CONFERENZE DEL LUNEDÌ

Marco D'ALBERTI

La liberalizzazione dei servizi tra Europa, Stato e Amministrazioni locali » 261
(a cura di Paolo Canaparo)

INNOVAZIONE
E
PROGETTUALITÀ



L'attività di amministrazione generale tra pluralismo etnico e multiculturalismo

Giancarlo Di Vincenzo

Il “Workshop” di Tampere

Nel corso della 4^a *Quality Conference sulla qualità delle Pubbliche Amministrazioni*, tenutasi a Tampere dal 26 al 29 settembre, si è svolto un *workshop* dedicato all'approccio che una Pubblica Amministrazione moderna deve avere nei confronti di una realtà sempre più multi-etnica, caratterizzata dalla pluralità di identità culturali.

Al fine di indirizzare il dibattito sono stati proposti alcuni spunti di riflessione sull'argomento:

- *la perfetta conoscenza della lingua non dovrebbe costituire un requisito essenziale per l'accesso al pubblico impiego, poiché la padronanza linguistica potrebbe essere migliorata con la frequentazione di corsi.*
- *le cariche elettive devono essere ricoperte soltanto da coloro che hanno una perfetta conoscenza della lingua.*
- *i vertici amministrativi devono essere responsabilizzati al fine di portare avanti un processo di riforma verso obiettivi concreti in modo da garantire il pluralismo;*
- *la positive discrimination non è un metodo valido per migliorare il pluralismo nell'ambito della Pubblica Amministrazione.*

Le considerazioni sviluppate su tali temi, sia pure nella loro diversità, possono ricondursi al dibattito fondamentale che coinvolge il multiculturalismo e, in particolare al tema della scelta tra due opzioni, l'una tesa a privilegiare la ricerca di valori universali, l'altra invece, finalizzata a salvaguardare le diversità.

Nel primo caso si propende verso un “*ordinamento giuridicamente neutrale*” che si preoccupa di creare condizioni uguali per tutti, a prescindere dall'identità, mentre nel secondo si avverte l'esigenza che l'ordinamento giuridico debba preoccuparsi anche di incidere, sia pure entro certi limiti, sui *diritti culturali*.

Il tema è di forte attualità poiché in un mondo globalizzato i vecchi conflitti sociali articolati sulla distribuzione della proprietà, sulla lotta di classe, sono ormai superati a favore dell'emergere dei contrasti per la diversità e la preservazione della propria identità culturale¹.

¹ J Rifkin, *il Sogno europeo*, Milano, 2004, pag. 252.

Il pluralismo etnico, peraltro, si inserisce in una fase storica caratterizzata dalla necessità di dover adeguare i processi decisionali della democrazia rappresentativa alla dimensione transnazionale assunta dai fenomeni economici, culturali e sociali². La medesima esigenza di revisione si avverte, sia pure con modalità e forme diverse, anche per le istituzionali internazionali sorte sulla base di parametri politici e culturali nel frattempo mutati.

Si deve aggiungere, inoltre, che, come ben messo in risalto da Bobbio³, la democrazia moderna nasce a seguito dell'intesa tra più individui egualmente sovrani e, quindi, con un'impostazione individualista che non prevede alcun ruolo, se non marginale, per i corpi intermedi che, ad esempio, caratterizzavano le comunità medioevali.

Se ne ricava una tendenziale difficoltà a tener conto della dialettica tra i diversi gruppi, fenomeno che oramai ha assunto un rilievo fondamentale nella moderna dinamica sociale, facendo emergere sempre più la distinzione tra *democrazia formale*, costruita sullo status individuale di cittadinanza, e *democrazia sostanziale*, dove conta, invece, la dinamica tra le aggregazioni sociali.

La necessità di comporre tale separazione fa assumere un ruolo fondamentale all'attività di amministrazione generale per la sua capacità di sintetizzare il confronto tra le diverse identità e di fornire un riconoscimento istituzionale alla dinamica sociale sovraindividuale.

L'attività di amministrazione generale proprio per la sua capacità di sintesi è in grado di indirizzare, di *conformare* l'attività quotidiana in vista dell'obiettivo della coesione sociale, senza però far ricorso alla portata prescrittiva insita nella sfera giuridica.

La natura vincolante del quadro normativo si rivela, spesso, non idonea ad affrontare il pluralismo rispetto, invece, alla capacità di modulare, di comporre la diversità e di orientare i comportamenti, sia pure a titolo di *moral suasion*, che può essere svolta dall'attività di amministrazione generale. Tale attività, sia pure di alta amministrazione, non è libera, ma caratterizzata da un'ampia discrezionalità che deve avere come punto di riferimento la Costituzione e le principali Convenzioni internazionali e quale barriera insormontabile il livello minimo di garanzie definito dalla normativa primaria e secondaria.

Se nel secolo scorso l'attività amministrativa è stata caratterizzata dall'esigenza di rispondere ai bisogni di un *welfare state*⁴, con al centro i *diritti sociali*, nel terzo millennio, invece, la sfida è quella dei *diritti culturali*. Si assiste, pertanto, ad un parziale arretramento, soprattutto sul piano dei servizi, dei compiti di amministrazione attiva al quale, però, corrisponde l'esigenza di potenziare, sia pure sul

² P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006, pagg. 31-41

³ N. Bobbio, *Stato, Governo, Società*, Torino, 1995, pagg. 107-110.

⁴ N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Voce Amministrazione Pubblica*, in *Dizionario di politica*, Vol. I, pag. 13.

piano qualitativo e non quantitativo, l'attività di amministrazione generale, per la sua capacità di garantire sintesi e coesione del quadro sociale.

Segnali inequivocabili di tale tendenza sono il sempre più frequente ricorso a tavoli di concertazione, caratterizzati da un policentrismo e per i quali la tradizionale distinzione tra *organo/ufficio* diventa di più difficile applicazione.

Allo stesso modo si rivelano di particolare utilità strumenti dal contenuto variabile e flessibile, come i *codici di condotta* e i *protocolli d'intesa*, che permettono di conformare, anche nella collaborazione pubblico-privato, quei comportamenti rispetto ai quali la natura prescrittiva delle norme giuridiche non è sempre appropriata.

Il dibattito sul multiculturalismo

Il confronto tra diverse identità nel medesimo contesto sociale e politico non è certo un problema che sorge solo con l'età moderna, ma costituisce un fenomeno che attraversa tutti i periodi storici.

Il pluralismo delle identità può essere ricondotto ad una duplicità di cause, da un lato l'assorbimento in uno Stato più ampio di comunità che in precedenza si governano da sole, dall'altro il confluire, a seguito delle migrazioni, di diversi gruppi culturali in una medesima organizzazione statale.

I primi tentativi di elaborare un'analisi delle differenze e delle similitudini tra le diverse identità si incontrano già nella letteratura latina classica, a partire da Tacito (*De Germania*) e Giulio Cesare (*De bello gallico*, dove un'ampia sezione introduttiva è dedicata al tema "etnografico").

I primi tentativi di giuridicizzare i rapporti tra le diverse identità sorgono in relazione alla tutela della sfera religiosa. Nel 1598 Enrico IV emana l'editto di Nantes, con il quale cerca di porre fine alle rivendicazioni e alle sommosse dei calvinisti francesi. Tale atto concedeva ai protestanti la libertà di coscienza e l'esercizio del culto ugonotto. Nel proseguire, in ordine cronologico, tale excursus storico, ulteriori documenti significativi sono l'adozione nel 1649 da parte del Governo del Maryland dell'*Act concerning Religion*, con il quale si cercava di superare i conflitti che caratterizzavano i rapporti tra cattolici e protestanti in quella Regione, e nel 1781 del *Toleranpatent* con il quale l'imperatore Giuseppe II consentiva la libertà di culto a protestanti e greco-ortodossi⁵.

In tutti questi documenti, però, il problema veniva affrontato esclusivamente in un'accezione "negativa", nel senso, quindi, della tolleranza concessa affinché si potesse esprimere la propria fede religiosa⁶.

⁵ Jürgen Habermas, Dalla tolleranza alla democrazia, in *Micromega* – Almanacco di filosofia, n.5/2003, pagg.311-328

⁶ Voltaire nell'apposita voce del Dizionario Filosofico scrive a proposito della tolleranza: "Che cos'è la tolleranza? L'appannaggio dell'umanità. Noi siamo tutti impastati di debolezze e di errori; perdoniamoci reciprocamente le nostre sciocchezze, è la prima legge di natura".

All'elaborazione del concetto di multiculturalismo, invece, si è giunti solo da alcuni decenni e sta ad indicare, in un senso tecnico, proprio la necessità di dover salvaguardare e non solo tollerare le diverse identità nelle moderne società complesse.

La sua elaborazione inizia a svilupparsi nel Nord America e, in particolare, in Canada sul finire del secolo scorso.

Proprio in questo Paese, infatti, il dibattito sulle identità culturali si accese quando nel 1982 fu adottata la *Canadian Charter of Rights and freedom*, che riconobbe ad ogni cittadino canadese la tutela dei diritti civili e politici. Nei confronti di tale testo si manifestarono i dissapori della comunità francofona del Quebec, poiché si poneva in contrasto con il *Multiculturalism Act* del 1971 che aveva riconosciuto la possibilità di adottare iniziative che non solo consentissero la sopravvivenza delle comunità minoritarie, ma che ne agevolassero lo sviluppo anche nel caso in cui ciò significava limitare alcuni diritti fondamentali. Proprio sulla base del *Multiculturalism Act*, il Quebec aveva adottato una legislazione tesa a preservare l'identità francofona, introducendo, ad esempio, il divieto di frequentare scuole in lingua inglese per coloro che appartenevano al ceppo culturale francese.

La contrapposizione, pertanto, tra la *Carta canadese dei diritti* e la *Legge sul multiculturalismo* costituisce un chiaro esempio delle criticità che possono sorgere nelle società complesse, a causa della difficoltà di scegliere tra due soluzioni spesso in contrasto tra di loro, quali la salvaguardia del pluralismo culturale e il riconoscimento dei diritti fondamentali. Il tema nuovo che viene elaborato con il multiculturalismo è proprio l'esigenza di riconoscere e tutelare le diversità senza alcuna egemonia, bensì con posizioni paritarie ed equivalenti. In precedenza, invece, ci si è sempre confrontati con un'esperienza che ha privilegiato fenomeni di convivenza multietnica che venivano risolti sulla base dell'egemonia di un'identità culturale.

Il multiculturalismo, invece, viene inteso quale libertà di sviluppare la propria personalità in un contesto nel quale ad ogni individuo è consentita la possibilità di esprimere la propria identità culturale senza doversi omologare in quella di maggioranza.

Il vocabolo multilateralismo viene spesso affiancato da quello di *relativismo culturale* ad indicare non solo e non tanto la pluralità delle identità, quanto piuttosto la necessità di sviluppare un approccio equoordinato tra le diverse identità che si pongono tra loro non in ordine gerarchico, bensì in una posizione equivalente.

Numerosi sono i contributi teorici che vengono invocati per spiegare il multiculturalismo, ma indubbiamente un contributo di rilievo si deve riconoscere all'influenza dell'opera svolta nel secolo scorso da Claude Levi Strauss al fine di superare il cosiddetto "eurocentrismo".

Alla base dell'elaborazione del concetto di multiculturalismo vi è, inoltre, l'affermazione e il riconoscimento di diritti che non sono solo di pertinenza di un singolo individuo, bensì costituiscono l'espressione di un gruppo.

Con il multiculturalismo si va oltre la sfera dei diritti individuali, così come elaborati nel corso del liberalismo e che aveva portato all'elaborazione delle moderne democrazie quale modello istituzionale di tutela delle libertà individuali, per arrivare ad affermare i diritti culturali definiti tali, proprio perché costituiscono l'espressione di un'identità di gruppo.

Tali diritti, secondo un'interessante classificazione⁷, possono assumere una diversa configurazione.

Possono essere rivolti ad affermare il diritto di una minoranza etnico-culturale all'*autogoverno*, da un *minus* consistente nell'aspirazione a una mera forma di autonomia politica all'interno di uno Stato federale, fino ad arrivare all'autodeterminazione di una determinata comunità. Tale diritto trova un espresso riconoscimento nell'art.1, comma 2, della Carta delle Nazioni Unite, nonché in altri documenti internazionali quale la *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, adottata nel 1981 ed entrata in vigore nel 1986.

I diritti culturali, altresì, possono essere rivolti a riconoscere il diritto alla *libera espressione* della propria connotazione culturale (i cosiddetti *diritti polietnici*). Proprio attorno a tale tipologia di diritti culturali è attualmente in corso un dibattito di forte attualità, quale quello che coinvolge la possibilità di far ricorso nella vita pubblica a costumi con un forte simbolismo religioso (velo islamico, chador, burqa, turbante).

La terza categoria dei diritti culturali è costituita da quelli finalizzati a costituire una *rappresentanza speciale* in modo da garantire che le minoranze possano trovare un'adeguata rappresentatività nelle istituzioni. In tal caso il problema coinvolge la possibilità di prevedere una "*positive discrimination*" in modo da costruire delle aree riservate nell'ambito delle cariche elettive o nell'ambito della pubblica amministrazione a favore di tali minoranze.

All'elaborazione del multiculturalismo hanno anche contribuito la recente consapevolezza dell'identità individuale come risultato di una serie di relazioni di *reciproco riconoscimento*, nonché l'affermazione di concezioni etiche che mettono in rilievo il valore dell'*autenticità*.

Sul significato del riconoscimento bisogna innanzitutto precisare che tale categoria può avere una duplice valenza. La prima come riconoscimento dell'identità irripetibile di ogni individuo, a prescindere dal sesso, dalla razza e dall'etnia, la seconda quale riconoscimento dell'identità culturale del gruppo di appartenenza.

In tale seconda accezione viene utilizzata nell'ambito del dibattito sul multiculturalismo proprio ad indicare un requisito ritenuto fondamentale per una società democratica, affinché la dinamica sociale al suo interno tra i diversi gruppi culturali si articoli in modo armonico.

La mancanza di riconoscimento viene individuata come uno dei fattori che possono scatenare i movimenti nazionalisti, ma anche quale causa dell'affievolimento del senso di autostima che una comunità ha di sé.

⁷ William Kimlycka, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999, pagg.50-60.

In tale contesto viene spesso citato il senso di disistima sviluppato nel secolo scorso dalla comunità di colore negli Stati Uniti. Il *doll test*, preso come punto di riferimento dalla Corte Suprema nel Brown Case del 1954, dimostrò che la maggioranza delle bambine di colore dovendo scegliere tra due bambole, l'una di colore e l'altra bianca, preferivano quest'ultima⁸.

Il bisogno del riconoscimento, peraltro, costituisce un profilo sorto con le moderne democrazie, poiché storicamente la struttura gerarchica del quadro sociale, almeno fino al medioevo, faceva discendere direttamente la percezione della propria identità dalla rigida posizione sociale che veniva attribuita ad ognuno.

Non vi era, quindi, lo spazio per riconoscere un'identità diversa da quella che veniva conferita dall'ordine feudale⁹.

L'individuo, invece, nell'età moderna costruisce la propria identità non in una dimensione atomistica, ma in un'ottica *dialettica*, confrontandosi con l'esterno ed alimentando la consapevolezza della propria identità dal valore che le attribuiscono gli altri.

Sulla scia di tale percorso si è di conseguenza posto il problema di riconoscere i diritti culturali di una comunità e non solo quelli di un individuo, ma anche quello di introdurre forme di rappresentanza speciale a tutela di tali diritti.

Nei confronti del multiculturalismo viene tradizionalmente prospettata una duplice soluzione:

- una soluzione per *sottrazione* in base alla quale vengono rimosse le differenze tra le diverse identità, al fine di individuare un nucleo comune che prevalentemente viene individuato nella tutela dei diritti umani;
- una soluzione per *addizione* nella quale le differenze vengono sommate tra di loro, al fine di trovare un quadro di riferimento comune.

Nel primo caso si propende per un approccio neutro, in base al quale il ruolo dello Stato è quello di tutelare tale *nucleo comune irrinunciabile*, nel secondo caso, invece, si attribuisce un ruolo propositivo al diritto affinché incida anche su alcuni aspetti culturali.

Il superamento del neutralismo etico comporta, secondo l'impostazione che ha determinato la nascita del multiculturalismo, la possibilità da parte della politica di influenzare, sia pure entro certi limiti, la vita quotidiana.

Il multiculturalismo, in questo senso, proprio perchè privilegia l'affermazione di diritti di gruppo si contrappone all'individualismo, ma al tempo stesso contiene il rischio di un relativismo nel momento in cui nega l'esistenza di un'etica universale, a favore della diversità delle leggi morali, egualmente sostenibili, ma ognuna indipendente dall'altra¹⁰.

⁸ Gustavo Zagrebelski, La sfida culturale alla società multiculturale, in La Repubblica del 25 novembre 2006.

⁹ Jurgen Habermas, Charles Taylor, Multiculturalismo, Milano, 2006, pag. 16.

¹⁰ G. Zagrebelski, La sfida multiculturale alla società occidentale, in La Repubblica del 25 novembre 2006.

Per contenere, però, il frazionamento cui questa visione conduce, con gli eccessi di costruire una serie di microcosmi culturali, l'uno separato e indipendente dall'altro, si mette in evidenza l'importanza di sviluppare non solo una politica di riconoscimento tra le diverse comunità, ma anche di proporre un' *interazione* che consenta alla diverse culture di definire l'una rispetto dall'altra¹¹. In tal senso l'interazione sarebbe antifondamentalista, ma non relativista e si differenzerebbe dall'integrazione poiché non richiede tale fase avanzata per sviluppare una politica di armonizzazione che non necessariamente si deve tradurre in una rinuncia alla propria identità.

Cittadinanza e Multiculturalismo

Il concetto di cittadinanza, così come elaborato nello stato liberale contiene al suo interno, necessariamente, il profilo dell'identità nazionale, inteso quale senso di comune appartenenza ad una comunità omogenea presente su un determinato territorio¹².

Il concetto di nazione, così come elaborato nel corso dell'ottocento, presuppone un processo di riconoscimento, di adesione ad un'identità collettiva, che si formalizza nel momento di acquisizione della cittadinanza.

Lo Stato, infatti, tradizionalmente è costituito da una *nazione di cittadini*, tanto che le principali costituzioni liberali operano una tradizionale distinzione tra i diritti universalmente riconosciuti nei confronti di chiunque e quelli che, invece, sono appannaggio soltanto di coloro che hanno acquisito lo *status* di cittadinanza.

Il concetto di cittadinanza, però, per essere in grado di superare le situazioni di crisi conseguenti all'inevitabile evoluzione del quadro sociale deve essere costruito in modo elastico e flessibile.

Tale considerazione acquista ancora più valore in un contesto quale quello attuale, dove una realtà sempre più globalizzata che supera i confini nazionali, induce a riflettere sul significato del concetto di cittadinanza e, quindi, sulla distinzione cittadino/straniero.

Secondo una ricostruzione prevalente, nel Settecento la cittadinanza ha conferito i diritti civili, nell'Ottocento i diritti politici e nel Novecento i diritti sociali¹³.

La nozione moderna della cittadinanza muove, però, da un superamento della tradizionale distinzione tra diritti civili, politici, sociali e tecnologici, per arrivare ad una configurazione unitaria che li comprenda tutti¹⁴.

¹¹ G. Zagebrelski, op. citata.

¹² M.L. Lanzillo, *Il multiculturalismo*, Bari, 2005, pag. 17.

¹³ J. Rifkin, *Il Sogno europeo*, Milano, 2004, pag. 277.

¹⁴ S. Rodotà, *Quel diritto che ci rende più uguali*, *Il Diario di Repubblica*, Le parole del 2006, pag. 292.

Nel terzo Millennio il concetto di cittadinanza si va evolvendo verso altri significati quali, per citarne alcuni, la cittadinanza culturale, strettamente attinente al tema in esame, quella ecologica, quella cosmopolita.

Un quadro sociale multietnico rende sempre più attuale il quesito se lo *status* di cittadinanza debba essere riesaminato nei suoi presupposti o se, invece, la categoria della cittadinanza costituisca un *minimo comune denominatore* di identificazione collettiva impermeabile ai mutamenti del quadro sociale.

La soluzione di tale dilemma è oggetto di un forte dibattito nell'ambito delle principali democrazie occidentali, ma il tema che ci preme cogliere ai fini della presente analisi è che, inevitabilmente, il pluralismo etnico incontra difficoltà maggiori in quei Paesi dove l'identità nazionale si è sedimentata nel corso di più secoli.

Nel Rapporto del 2005 predisposto dal *Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione xenofobia, e tutte le forme di discriminazione*, si mette bene in evidenza che il fattore di crisi delle democrazie contemporanee rispetto ad una realtà sempre più multietnica, vada individuato nella relazione tra un concetto di identità nazionale cristallizzatosi nel corso dei secoli su basi comuni sotto il profilo storico, linguistico e religioso, rispetto alle novità rappresentate da un quadro sociale sempre più dinamico caratterizzato dal pluralismo.

È significativo, al riguardo, che il sentimento di “*disagio*” degli immigrati di seconda o terza generazione si sia manifestato, sia pure con modalità diverse, in Paesi quali la Francia e il Regno Unito dove l'identità nazionale non solo si è consolidata nel corso di alcuni secoli, ma dove si manifesta tendenzialmente in maniera equivalente in tutto il territorio nazionale.

Le giovani generazioni di immigrati incontrano difficoltà nel sentirsi accomunati nella tradizionale identità nazionale del Paese di accoglienza, quando questa non è flessibile e, quindi, suscettibile di tener conto delle nuove identità che vi si sono inserite. Al tempo stesso i giovani immigrati, di seconda o terza generazione non hanno, a differenza dei loro genitori, un legame diretto con le comunità di origine. Proprio puntando su tale disorientamento vengono sviluppate le strategie di radicalizzazione che per avere successo hanno bisogno dell'isolamento, a livello individuale o di gruppo, di chi ne è destinatario.

Si comprende, quindi, ancor di più l'importanza della flessibilità del concetto di cittadinanza e la necessità di adeguare tale “*status*” al moderno pluralismo che nell'era della globalizzazione caratterizza il quadro sociale.

Il rischio di discriminazione e la tutela dei diritti fondamentali

Il rischio insito in ogni società multietnica è quello della discriminazione nei confronti delle *nuove minoranze* con conseguente frantumazione del quadro sociale.

Secondo i dati dell'Onu¹⁵ i migranti nel 2005 ammontavano complessivamente a 191 milioni di persone, di cui 115 milioni si trovavano nei Paesi sviluppati, mentre 75 milioni si trovavano nei Paesi in via di sviluppo, ma ad alto reddito (ad es. Singapore, Brunei). Il 75% dei migranti vive in 28 Paesi. Il 20% della popolazione negli USA è formata da migranti, così come il 6% della popolazione russa, il 5% di quella ucraina, il 4% della popolazione tedesca, il 3% della popolazione del Regno Unito e dell'India. L'Unione Europea assorbe una percentuale del 21% del flusso dei migranti a livello internazionale. Dal 1990 al 2005 c'è stata una percentuale di crescita di migranti pari al 75%.

I flussi migratori a livello globale seguono percorsi diversi: la migrazione da Sud a Nord è pari a 62 milioni; quella da Nord a Nord pari a 53 milioni e quella da Nord a Sud pari a 14 milioni.

Da tali dati si comprende perché a livello internazionale la sensibilità sul rischio di discriminazione sia in continuo aumento.

In tale scenario è da segnalare, innanzitutto, l'istituzione in ambito ONU del *Consiglio dei diritti umani* quale organo sussidiario dell'Assemblea Generale, con un ruolo rafforzato e più stabile rispetto al *Comitato dei diritti umani*, la cui attività aveva carattere episodico e non continuativo. La natura permanente del Consiglio dei diritti umani consente di intervenire con tempestività in presenza di "crisi" nell'area dei diritti umani.

Alcuni organismi internazionali si occupano di analizzare la situazione nei diversi Paesi anche mediante visite ricognitive che vengono condotte al fine di analizzare la rispondenza del quadro normativo interno alla disciplina internazionale e verificare le tutele accordate alle nuove minoranze.

Tra questi si segnalano le diverse figure operanti nell'ambito del sistema dell'ONU, tra le quali, oltre al già indicato *Relatore speciale contro il razzismo, la discriminazione, la xenofobia e altre forme di intolleranza*, il *Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti*, l'*Alto Commissario per i diritti umani*, l'*Alto Commissario per i diritti dei rifugiati*.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa particolarmente attivi sono il *Comitato per la prevenzione della tortura*, l'*European Commission against racism and intolerance (ECRI)*.

Da segnalare, inoltre, l'attività dell'OSCE (*Organization for security and cooperation in Europe*), molto presente sul piano delle libertà civili.

Il quadro normativo di riferimento di tali organismi è costituito, in ambito ONU, dalla *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*, adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1948, dal *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, dal *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, nonché dal *Protocollo facoltativo* relativo a quest'ultimo Patto.

¹⁵ Rapporto del Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan del 18 maggio 2006, avente ad oggetto "International migration and development".

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, il quadro di riferimento è costituito dalla *Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, dalla *Convenzione contro la tortura*, dallo Statuto che disciplina l'attività dell'ECRI e, per quanto riguarda l'OSCE, dalle Raccomandazioni che vengono adottate sulle diverse tematiche inerenti la discriminazione.

L'attività di tali Organismi, soprattutto nelle democrazie più avanzate, si va sempre più sviluppando sul piano della tutela dei diritti di seconda "generazione"¹⁶, nei quali sono, quindi, compresi i diritti economici, sociali e culturali, così come definiti nel Patto Internazionale Sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.

L'approccio nei confronti di una realtà multietnica si misura proprio sul piano dei diritti di seconda generazione a partire dalle potenzialità di accesso al mercato del lavoro, soprattutto in relazione a quei profili professionali che richiedono un'adeguata qualificazione.

Proprio in tale contesto può assumere rilievo la "*positive discrimination*" che non necessariamente si deve tradurre nella previsione di una quota di riserva a favore di alcune categorie, tema che inevitabilmente è destinato a creare polemiche e divisioni, ma che può limitarsi anche soltanto a prevedere corsi di formazione in modo da agevolare l'inserimento in figure professionali qualificate, pubbliche o private, di coloro che provengono dalle nuove minoranze.

Tra le iniziative di maggior rilievo assunte in tale contesto, si segnala la "*Carta per la diversità*" sottoscritta in Francia nel 2006 dalle principali organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro al fine di promuovere una sensibilizzazione "*attiva*" nei luoghi di lavoro con l'obiettivo di rimuovere le potenziali condizioni di disagio in cui si trovano i lavoratori appartenenti alle nuove minoranze.

Un analogo progetto, denominato *Xenos – Living and Working in Diversity*, è stato sviluppato in Germania proprio con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che gli appartenenti alle minoranze culturali incontrano nel percorso di accesso al mondo del lavoro.

Sul tema del multiculturalismo e in particolare sul rapporto tra il diritto alla libertà di espressione della propria identità e la tutela dei diritti fondamentali si è già formata a livello europeo una giurisprudenza sufficientemente articolata.

In particolare, una sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (n.44774/98 *Leyla Sahin v. Turkey*) ha affermato la conformità alla disciplina contenuta nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, delle restrizioni introdotte da un'università turca alla possibilità di indossare il velo islamico.

La vicenda trae origine dal ricorso presentato da una studentessa contro il provvedimento adottato dall'Università di Istanbul con il quale le era stato vietato l'accesso alle lezioni a causa del rifiuto di togliersi il velo durante il loro svolgimento.

¹⁶ I diritti umani vengono tradizionalmente distinti in diritti di *prima generazione* (diritti civili e politici), i diritti di *seconda generazione* (diritti economici, sociali e culturali) e i *diritti di terza generazione* (diritto all'auto-determinazione, alla pace, allo sviluppo, all'ambiente).

Tale controversia, evidentemente, si innesta sull'evoluzione dell'articolato quadro normativo inerente la libertà religiosa in Turchia¹⁷.

Alla base del ricorso presentato veniva asserita la presunta violazione dell'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in materia di libertà di pensiero, di coscienza e religiosa, poiché le misure di restrizione costringerebbero gli studenti a scegliere tra la propria fede religiosa e l'insegnamento universitario, e dell'art. 14 della medesima Convenzione, inerente il divieto di discriminazione.

La Corte di Strasburgo, con tale sentenza ha sottolineato che la possibilità di incidere sull'espressione della libertà religiosa è consentita nell'ordinamento turco e deve ritenersi conforme ai principi di laicità e eguaglianza ai quali si ispira il sistema costituzionale di quel Paese.

La Corte di Strasburgo ha, inoltre, ritenuto compatibili con la disciplina contenuta della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo quelle restrizioni alla libertà religiosa, che nel caso sottoposto all'esame della Corte erano funzionali alla tutela del pluralismo nelle università.

Un ruolo determinante nella decisione della Corte ha avuto anche la necessità di tutelare i diritti di coloro che non si riconoscono in un simbolo religioso rispetto alla potenzialità espressiva che esso presenta.

Una posizione analoga era già stata espressa dalla Corte di Strasburgo (*Dahlab v Svizzera*, n. 423937/98) a seguito di un ricorso presentato da un'insegnante svizzera contro il divieto impostole dalle Autorità di indossare, durante le lezioni, un copricapo islamico. Anche in tal senso la Corte si è preoccupata di tutelare i diritti degli alunni in considerazione dell'influenza che avrebbe avuto su di loro un simbolo di forte significato come quello che voleva indossare l'insegnante.

Le politiche sul pluralismo etnico

Il dibattito sul multiculturalismo permette anche di cogliere l'importanza delle scelte che vengono effettuate.

Il tema coinvolge, innanzitutto, la sfera politica chiamata a delineare gli indirizzi da seguire rispetto al pluralismo etnico, ma anche l'attività amministrativa, ed in particolare l'attività di amministrazione generale, per l'attitudine a sviluppare quell'attività di coesione necessaria per prevenire e superare i conflitti tra le diverse identità.

Una recente analisi¹⁸ ha messo lucidamente in rilievo come la personalità di ogni individuo non sia costituita da una sola, bensì da una pluralità di identità che si intersecano tra di loro, arricchendosi e interagendo.

¹⁷ La Costituzione turca è ispirata al principio della laicità contenuto nell'art. 2. L'art. 174 della medesima Costituzione richiama la legge n.2596 del 3 dicembre 1934, con la quale si fa divieto di portare in pubblico costumi o uniformi religiose. La legge n.3670 del 25 ottobre 1990 stabilisce, invece, che la tenuta nelle scuole superiori è libera, a condizione di essere conforme alle leggi vigenti.

¹⁸ Amartya Sen, *Identità e violenza*, Bari, 2006.

L'esaltazione di una sola di tali identità non solo costituisce un'operazione errata, ma anche un fattore che alimenta il contrasto, lo scontro che nei casi estremi assume i contorni della violenza fisica.

Tale considerazione permette di interpretare fenomeni di violenza improvvisa, quali quelli verificatisi di recente in Africa (tutsi contro hutu) o nei Balcani, quando comunità che avevano convissuto pacificamente per lungo tempo, proprio grazie all'individuazione di un patrimonio comune di riferimento, si combattono aspramente visualizzando nell'altro individuo, esclusivamente un'identità totalmente diversa dalla propria. In realtà, la diversità tra due individui o due comunità può coinvolgere solo uno dei profili dell'identità e difficilmente tutti insieme.

L'esaltazione degli elementi in comune che sono presenti in ogni relazione tra due soggetti o la messa in rilievo delle diversità costituisce la linea di confine tra convivenza pacifica e conflitto.

La visione univoca, in definitiva, porta inevitabilmente allo scontro, quando viene esaltata in tutte le sue potenzialità. Del resto alla base di tutte le forme di integralismo, di estremismo, di radicalizzazione vi è l'esaltazione di un profilo particolare con conseguente negazione di tutti gli altri. La strategia di radicalizzazione è, innanzitutto, una strategia di comunicazione costituita da un duplice aspetto, la messa in risalto di un'identità radicale e la contestuale negazione dei profili comuni.

Tali considerazioni ci consentono di cogliere anche i rischi che vengono messi in rilievo da taluno nel portare avanti politiche multiculturali, politiche che nell'intento di tutelare identità diverse, automaticamente, costruiscono sfere concentriche che inducono alla separazione tra le diverse comunità, con la creazione di tanti microcosmi, l'uno separato dall'altro.

Dopo molti anni, ad esempio, sono stati avviati in Irlanda del Nord, dopo gli accordi dell'aprile del 1998 che hanno portato alla costituzione dell'assemblea di Stormont, politiche scolastiche rivolte a superare la rigida contrapposizione tra scuole cattoliche e scuole protestanti a favore di un modello di scuole miste che privilegia l'approfondimento degli elementi comuni rispetto all'affermazione delle diverse identità culturali.

L'affermarsi di un'*identità esclusiva* di gruppo costituirebbe un riflesso della dissoluzione dei valori tradizionali che ha privato molte persone di un sicuro punto di riferimento e si basa sul presupposto che l'identità di un gruppo presenta alcune caratteristiche non solo consolidate nel tempo, ma anche condivise solo con gli altri membri del gruppo.

Se l'identità di gruppo viene costruita come "chiusa", al suo interno inevitabilmente è destinata ad entrare in crisi o a scontrarsi con l'esterno.

L'*identità esclusiva* costituisce secondo Hobsbawm¹⁹ una mera reazione emotiva al fenomeno della dissociazione che ha caratterizzato il secolo scorso che ha portato, in alcuni casi, a politiche di nazionalismo etnico con conseguenti pesanti riflessi, anche di natura bellica.

¹⁹ E. Hobsbawm, *Il secolo breve*, Milano, 1997, pag.500

Nel caso in cui non arrivi a proporre politiche estreme, lo scopo delle politiche di identità etnica è pur sempre quello di sviluppare una rappresentatività che consenta di acquisire maggiori risorse alla Comunità alla quale si appartiene, con inevitabili conflitti tra le diverse identità.

In tal senso l'affermazione di un multiculturalismo identitario contiene il rischio di creare, in astratto, un *monoculturalismo plurale*, dove ogni identità convive a fianco di un'altra, senza alcuna interazione. Alla base di tale interpretazione, inoltre, vi è un'errata percezione secondo la quale le politiche culturali restano immobili, mentre, invece, sono sempre in movimento e interagiscono l'una con l'altra.

Il tema delle identità opera su molteplici aspetti sui quali però le politiche pubbliche possono avere una certa incidenza, sia pure a livelli diversi. È chiaro ad esempio che è piuttosto difficile incidere in tempi brevi sulle espressioni culturali, ma è indubbio che il sottile equilibrio tra la tutela delle identità minoritarie rispetto, invece, al problema dell'integralismo e del radicalismo è il risultato della validità delle politiche pubbliche perseguite.

Uno degli migliori esempi di politiche di integrazione (in questo caso non nella comunità nazionale, ma in quella internazionale, salvaguardando un'identità molto spiccata) è indubbiamente quello giapponese.

Alla base, infatti, del percorso che ha consentito di recepire spontaneamente e in tempi brevi, i parametri di riferimento della cultura occidentale, salvaguardando la propria specificità nazionale vi è anche una precisa scelta politica che ha portato, nel periodo dal 1906 al 1911, a destinare all'istruzione una percentuale pari al 46% delle risorse di bilancio, con un'evoluzione del tasso di scolarità in un periodo di tempo breve.

Un altro esempio dell'importanza delle politiche pubbliche si può cogliere dalla recente evoluzione dell'esperienza nordirlandese. Negli anni settanta, il tasso di disoccupazione nella minoranza cattolica era molto più alto che in quella protestante, comunità alla quale apparteneva gran parte dell'élite di quella Regione.

Il miglioramento delle condizioni economiche in quell'area, anche a seguito delle politiche di sviluppo economico conseguite grazie alla comune appartenenza all'Unione Europea di tutta l'Isola, ha di fatto attenuato le cause di un conflitto che sembrava presentare esclusivamente la natura di scontro tra le diverse identità, ma che, invece, conteneva anche un profondo conflitto di classe e, quindi, consistenti motivazioni economiche.

La diaspora culturale e l'identità nazionale

Il tema del pluralismo etnico è reso ancora più complesso dalla *diaspora culturale* che consente comunque a un immigrato, pur lontano dal luogo di origine, di preservare, avvalendosi della moderna tecnologia, i contatti con la comunità di provenienza.

I fenomeni di interazione tra le diverse identità sono, quindi, ostacolati paradossalmente dalla rete tecnologica, grazie alla quale è possibile mantenere quotidianamente i rapporti con la realtà di provenienza, attenuando quella predisposizione a inserirsi nella nuova comunità che storicamente apparteneva ad ogni immigrato. Da tale considerazione si ricava l'inadeguatezza del solo confine statale ad affrontare il tema del pluralismo.

Al tempo stesso, però, le politiche sul territorio sono quelle più efficaci proprio perché incidono direttamente sul caso concreto, purché sappiano adeguarsi con tempestività e rapidità ai cambiamenti del quadro sociale.

In termini generali, sia pure con l'approssimazione che un'affermazione di tal genere comporta, si può affermare che storicamente l'interazione dell'identità nazionale con le nuove espressioni culturali è stata perseguita sulla base di due diversi modelli.

Da un lato, vi è l'approccio britannico che ha sempre privilegiato l'adozione di un modello di pluralismo etnico improntato al rispetto e alla tutela delle diverse identità anche alla luce dell'esperienza coloniale di quel Paese.

Nell'impostazione britannica si è, quindi, in presenza di una politica di riconoscimento delle diverse identità culturali che, però, non si spinge fino a svolgere un ruolo invasivo delle stesse.

Sulla stessa linea potremo ricondurre anche l'approccio di altre Nazioni quali i Paesi Bassi, dove si è sempre preferita, almeno fino all'uccisione del regista Van Ghogh, una politica tesa a negare l'esistenza di una cultura egemonica, a favore di un approccio equiordinato tra le diverse identità.

Su un altro piano si colloca l'approccio sviluppato dalla Francia, storicamente caratterizzato da un neutralismo etico, dove le identità culturali restano sullo sfondo, privilegiandosi, invece, un sistema di riconoscimento dei diritti fondamentali, costruito attorno al significato di una *koinè* comune individuata nei valori fondamentali della Repubblica.

Una conferma di tale diverso approccio si trova nella modalità di rapportarsi alle forme di espressione delle identità religiose e culturali. Già nel 1983, ad esempio, la House of Lords ha stabilito che costituisce una discriminazione sul piano razziale, ai sensi del *Race Relations Act* del 1976, il divieto di portare a scuola capelli lunghi e il turbante, secondo il costume dei Sikh.

In Francia, invece, con la legge n. 228 del 15 marzo 2004 è stato imposto il divieto di indossare nelle scuole pubbliche "*segni o tenute con i quali gli allievi manifestano in modo ostentato un'appartenenza religiosa*".

Nel Regno Unito, nonostante la diffusione del radicalismo e alcuni fenomeni sintomatici di difficoltà di inserimento nelle nuove comunità, come il caso dei disordini nel quartiere londinese di Brixton sul finire degli anni settanta, non si avverte l'esigenza di modificare l'approccio sviluppato nei confronti della realtà multietnica. Si tende, infatti, a privilegiare l'inserimento nel modello britannico sempre sulla base dell'approccio con i vertici della comunità di riferimento che vengono individuati quali anello di congiunzione tra le politiche pubbliche e il singolo individuo.

In questo contesto è interessante mettere in rilievo le differenze perseguite nella costruzione dell'identità nazionale tra due Paesi geograficamente molto distanti dall'Europa, come l'Australia e la Nuova Zelanda.

A prescindere dalla diffusione del disagio sociale, tema che coinvolge sia la comunità maori, sia quella aborigena, il livello di partecipazione all'elaborazione dell'identità nazionale della cultura maori in Nuova Zelanda è indubbiamente maggiore rispetto a quella aborigena in Australia.

Mentre l'Australia, infatti, ha realizzato una politica di esclusione nei confronti della minoranza aborigena, tanto che fino alla sentenza *Mabo v Queensland* del 1992, il suolo australiano veniva configurato prima dell'arrivo dei colonizzatori britannici, quale *res nullius*.

La Nuova Zelanda, invece, anche a causa della maggiore bellicosità delle tribù maori rispetto a quelle aborigene, con il trattato di *Waitangi* del 1840 ha posto le basi per un approccio multiculturalistico a partire dal riconoscimento alla comunità maori del diritto di proprietà sul suolo nazionale.

La situazione italiana il ruolo delle prefetture - UTG

Il multiculturalismo è un tema sul quale l'Italia, storicamente Paese di emigrazione, si sta confrontando soltanto di recente a seguito dell'intensificazione del flusso di immigrati.

Va, però, precisato che la presenza di minoranze dotate di una forte identità linguistica e religiosa non è certo un fenomeno nuovo, così come testimoniato, ad esempio, dalla presenza della minoranza albanese nell'Italia meridionale, a seguito di diverse ondate migratorie che si sono verificate nel periodo dal XV al XVII secolo.

Il pluralismo etnico costituisce, subito dopo l'urbanizzazione conseguente al "miracolo economico", esplosa nel decennio 1950-1960, il principale fenomeno sociale dalla seconda guerra mondiale.

La situazione italiana si caratterizza, però, rispetto ad altri Paesi europei per la contestuale presenza di un'identità nazionale e di un'identità locale, poiché entrambe contribuiscono a costituire il senso di appartenenza al Paese.

Anzi si può affermare che l'identità locale, "il campanilismo", si sia affermata storicamente prima e più a lungo dell'identità nazionale, la cui modernità, però, si va sempre più rafforzando, unitamente all'identità europea²⁰.

Il rapporto tra queste due identità non è univoco, ma mutevole e flessibile secondo le diverse aree geografiche e i diversi contesti sociali.

Tale dialettica nazionale – locale, che a volte viene descritta come un elemento di debolezza del modello italiano, può invece costituire un elemento di forza

²⁰ I. Damanti, L. Ceccarini, Il tramonto del localismo, in *Limes*, n.2/2006.

nell'approccio al pluralismo etnico, poiché richiede la capacità di sviluppare un metodo duttile e flessibile rispetto alla complessità del quadro sociale.

La possibilità, infatti, di modulare la soluzione rispetto ai problemi contingenti, operando un delicato bilanciamento e evitando posizioni aprioristiche, costituisce un metodo che può rivelarsi particolarmente efficace nella gestione delle politiche pubbliche in presenza di un quadro sociale multietnico.

Proprio in tema di pluralismo etnico occorre sviluppare un approccio differenziato ed equilibrato secondo le diverse esigenze che sono presenti sul territorio, tenendo conto del substrato culturale consolidatosi in quell'area nella sua interazione con le nuove minoranze che vi si vanno stabilizzando.

Le problematiche, ad esempio, connesse alla presenza di lavoratori senegalesi impegnati nel settore metallurgico, sono indubbiamente differenti rispetto a quelle concernenti la presenza di lavoratori indiani o pakistani impegnati nel settore dell'agricoltura o dall'allevamento e, in tale ultimo caso, le condizioni cambiano a seconda se ci si trova in presenza di induisti o musulmani.

Allo stesso modo nei confronti delle minoranze di religione musulmana emergono profili diversi in presenza di aderenti alla corrente "wahabbita" o ad altre quale il "mouridismo", particolarmente diffusa nella comunità senegalese.

L'importanza della flessibilità nell'approccio multiculturale è stata sottolineata nel 2006 dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, nell'ambito del *Rapporto sulla migrazione internazionale e lo sviluppo*²¹. In tale documento si mette in risalto che lo sviluppo di politiche flessibili consente, infatti, alle comunità straniere di modulare il proprio percorso di inserimento e di confronto con la nuova realtà.

La flessibilità, però, deve operare in una duplice direzione, sia da parte della comunità nazionale di riferimento al fine di agevolare l'inserimento dei nuovi arrivati, sia da parte di questi ultimi che devono quantomeno avere un'adeguata predisposizione ad inserirsi nella nuova realtà.

Sulla stessa linea, la raccomandazione n. 5 adottata dall'E.C.R.I. il 27 aprile 2000, prevede che se il Paese di accoglienza deve garantire la tutela delle libertà culturali, al tempo stesso deve esserci un'effettiva volontà di inserimento degli immigrati rispetto alla nuova realtà con la quale ci si confronta.

Nella flessibilità insita nella dialettica tra identità nazionale e identità locale che caratterizza il nostro Paese, si può inserire il tema del confronto con il pluralismo etnico e in tale contesto possono rivelarsi particolarmente utili le iniziative che vengono sviluppate sul territorio dalle Prefetture-Utg quali organi di amministrazione generale sul territorio.

²¹ K. Annan, International migration and development, Report of the Secretary – General, New York, 2006, paragrafi 267,268,269.

La dimensione locale, tanto più in presenza di un quadro variegato a livello nazionale, è quella più idonea per promuovere iniziative analitiche che consentono di rafforzare sia l'identità di quella comunità, sia l'identità nazionale senza dover sviluppare posizioni aprioristiche e astratte che, invece, possono contribuire ad alimentare la diversità.

Una corretta *governance* dell'identità locale comporta necessariamente un contestuale rafforzamento dell'identità nazionale, poiché il percorso per sviluppare il senso di appartenenza alla collettività nazionale parte dalla dimensione locale e non viceversa.

Il livello di coesione sociale di una Comunità va, quindi, analizzato sul territorio, tenendo conto delle tendenze a livello locale che, proprio in tema di pluralismo si articolano necessariamente in un arco temporale piuttosto lungo, la cui evoluzione va costantemente monitorata.

Le Prefetture – Utg, in particolare, sono chiamate ad una costante analisi del fenomeno, con particolare attenzione alla verifica che le dinamiche locali siano sempre finalizzate ad una dimensione nazionale, e ad operare un delicato bilanciamento tra le diverse identità, che consenta di prevenire quelle situazioni di conflitto e di disagio sociale che provocano l'esclusione e la frammentazione.

La presenza multietnica coinvolge numerosi aspetti, quali, solo per citarne alcune, le problematiche urbanistiche, la tutela della libertà religiosa, il culto dei defunti, l'apprendimento della lingua, la formazione scolastica, l'inserimento nel mercato del lavoro, la criminalità multietnica.

Il tema investe sul territorio una pluralità di Amministrazioni, da quelle locali a quelle statali periferiche, nonché gli enti esponenziali delle categorie produttive e dei lavoratori.

È quanto mai avvertita, pertanto, l'importanza del ruolo di sintesi e di orientamento che può essere svolto dalle Prefetture – UTG, tanto più che la mancata gestione del pluralismo etnico determina una situazione di stallo con delle inevitabili ripercussioni soprattutto sul degrado urbanistico di alcune aree, creando il terreno fertile per l'infiltrazione della criminalità, nonché per il diffondersi di sentimenti di rigetto nella collettività locale.

Sul piano degli organi in grado di garantire la flessibilità in tale contesto, è da segnalare, oltre alla Consulta per l'Islam italiano²² e alla Consulta giovanile con un raggio d'azione a livello nazionale, il *Consiglio territoriale per l'immigrazione*, che, proprio per l'ampia partecipazione prevista, è chiamato a svolgere un'importante funzione di dialogo, di concertazione e di impulso alle iniziative da sviluppare a livello locale.

Sul piano degli strumenti, invece, può essere particolarmente utile, per la loro duttilità, il ricorso ai *codici di condotta*, da adottare sia nell'ambito delle pub-

²² Per un approfondimento dell'argomento vedasi: Patrizia Paba, la Consulta per l'Islam italiano, in Amministrazione pubblica, nn. 47-48-49/2006, pagg. 107.

bliche amministrazioni, sia da parte dei datori di lavoro privati, con finalità diverse, una delle quali potrebbe essere, ad esempio, quella di prevenire che nella fase di selezione del personale o di avanzamento in carriera, possano verificarsi delle situazioni di discriminazioni.

La situazione italiana, pertanto, proprio grazie alla predisposizione alla flessibilità sviluppata in considerazione della dialettica, nazionale-locale, presenta un quadro culturale di riferimento che permette di valorizzare la diversità e, quindi, di sviluppare un approccio flessibile al tema del pluralismo etnico, consentendo con un metodo non astratto, ma modulabile a seconda delle diverse esigenze, di superare il dualismo tra *neutralismo etico e multiculturalismo*.

Si tratta di una scelta che punta a valorizzare il profilo metodologico, sul presupposto che i contenuti vadano individuati caso per caso, sulla base, però, dei parametri irrinunciabili di una moderna democrazia, a partire dalla soglia minima della tutela dei diritti umani, che costituisce, pur nella flessibilità, il nucleo irrinunciabile dell'identità nazionale.

La partecipazione del Ministero dell'Interno al premio qualità P.A. 2005

Ciro Silvestro

La 17° edizione del Forum P.A. – la mostra convegno dei servizi offerti dal settore pubblico ai cittadini e alle imprese, tenuta presso la Fiera di Roma – si è chiusa, lo scorso 12 maggio 2006, con la consegna dei riconoscimenti legati al “Premio Qualità P.A. 2005”, prima esperienza a livello nazionale di premio per la qualità dedicato alle Pubbliche Amministrazioni. Obiettivo dell’iniziativa è stato quello di valorizzare l’adozione, nelle organizzazioni pubbliche, di modalità di gestione che mirino all’eccellenza e alla realizzazioni di sistemi di qualità, secondo modelli di *Total Quality Management* (TQM).

Il Premio Qualità P.A. è stato promosso dal Dipartimento della Funzione pubblica, in collaborazione con Formez, Confindustria, Associazione premio qualità Italia (APQI)¹ e Consiglio nazionale consumatori e utenti (CNCU). Il bando dell’edizione 2005 è apparso nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 13 Maggio 2005. La competizione è stata articolata suddividendo le candidature al premio in sette categorie. Ogni Amministrazione ha potuto partecipare con una sola domanda di candidatura – relativa al complesso dell’organizzazione ovvero ad una singola articolazione organizzativa - salvo che per le Amministrazioni centrali, abilitate a candidare contemporaneamente anche più unità periferiche secondo i rispettivi ambiti di competenza.

Duplici le finalità specifiche della manifestazione: a) favorire l’utilizzo da parte delle P.A. italiane del CAF (*Common Assessment Framework*), innovativa metodologia di autovalutazione della qualità delle organizzazioni pubbliche; b) fare sistema e patrimonializzare le esperienze nazionali già sviluppate in tema di autovalutazione.

Il CAF, in particolare, ha già formato oggetto di uno specifico progetto - denominato “*Percorsi di Qualità*” – curato nel corso del 2005 dal Dipartimento

¹ L’Associazione Premio Qualità Italia non ha fini di lucro ed è stata costituita nel 1996 su iniziativa di Confindustria, del Consorzio Universitario in Ingegneria per la Qualità e l’Innovazione e dell’Associazione Italiana Cultura Qualità (AICQ), alle quali si sono aggiunte in seguito altre organizzazioni imprenditoriali, territoriali e settoriali. Obiettivo primario dell’Associazione è la diffusione della cultura della qualità e dell’eccellenza, per contribuire al miglioramento della competitività ed alla crescita del sistema-Paese. L’Associazione organizza sin dal 1997 il Premio nazionale Qualità Italia per le Piccole e Medie Imprese, oltre a e numerose edizioni regionali e locali, con il coinvolgimento di oltre 4.000 PMI. Modello di riferimento utilizzato per la valutazione delle qualità delle organizzazioni partecipanti al Premio è quello dell’EFQM (*European Foundation for Quality Management*).

della Funzione Pubblica e Formez. L'iniziativa ha inteso evidenziare i vantaggi di tale metodologia di autovalutazione per il miglioramento organizzativo, attenta ad un'ampia gamma di responsabilità e dimensioni, (ben 10: leadership, strategie e pianificazione, gestione delle risorse umane, partnership e risorse, gestione dei processi e del cambiamento, risultati relativi al personale, risultati relativi al cliente/cittadino, risultati relativi all'impatto sulla società, risultati delle performance chiave), secondo criteri condivisi a livello europeo².

Nella categoria *Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato* dell'edizione 2005 del Premio Qualità P.A. hanno partecipato anche due unità organizzative del Ministero dell'Interno: l'Ufficio Relazioni Parlamentari, operante nell'ambito dell'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari del ministero, e la Prefettura dell'Aquila. L'iniziativa ha fatto seguito alla partecipazione dell'Amministrazione al *Laboratorio Ministeri CAF*, attivato nell'ambito del progetto "*Percorsi di Qualità*".

Il bilancio per il dicastero è risultato ampiamente positivo, seppur non coronato dal successo finale nella categoria, toccato alla Agenzia delle Dogane -Lazio e al CSA (Centro Servizi Amministrativi) di Belluno.

Il Premio si è, infatti, caratterizzato per assumere la sperimentazione/implementazione di un processo di autovalutazione quale fondamentale prerequisito per la stessa partecipazione. Il valore aggiunto di questa specifica azione - in cui in particolare si è sostanziata la prima fase del Premio - è consistito nel sollecitare e stimolare le Amministrazioni partecipanti a svolgere un processo di autodiagnosi delle proprie condizioni organizzative e gestionali, condiviso e partecipato dall'intera organizzazione. L'occasione offerta dal Premio Qualità P.A. ha, altresì, permesso un confronto con altre Amministrazioni che vanno realizzando percorsi analoghi, nonché con esperti della materia. L'ingresso in un circuito di amministrazioni innovatrici consente, in prospettiva, di accrescere la visibilità del management più decisamente impegnato, nelle diverse linee di attività, allo sviluppo dell'innovazione, oltre che riverberarsi sull'immagine stessa dell'Amministrazione. La qualità raggiunta, nei suoi aspetti più rilevanti, di radice culturale, è infatti un importante fattore di differenziazione e costruzione di identità³.

Lo svolgimento della partecipazione al Premio Qualità P.A. ha impegnato le strutture del Ministero dell'Interno e le altre Amministrazioni in tre fasi, ognuna con un livello di approfondimento crescente, connesse a tre successivi processi di selezione: verifica di ammissibilità; selezione delle Amministrazioni finaliste; valutazione finale.

² Cfr. C. SILVESTRO, *La qualità dell'organizzazione attraverso l'autovalutazione*, in *Itinerari interni*, 2005, n. 12, 11.

³ *Amplius* T. CONTI, *Qualità: un'occasione perduta? Guida provocatoria per imprenditori, manager, e amministratori che mirano all'eccellenza*, Milano, 2004; M. BONDI, *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche. Modelli di analisi e strumenti operativi*, Milano, 2000; G. NEGRO- B. SUSIO, *La Qualità Totale nella Pubblica Amministrazione*, Milano, 1998.

Più specificamente, nella prima fase, conclusasi nel luglio 2005, le Amministrazioni aderenti, suddivise in sette categorie (Amministrazioni centrali e periferiche dello stato; ASL, AO ed altre Amministrazioni che operano nel campo sanitario; Comuni, unioni di Comuni, Comunità montane ed altre forme associative comunali; Istituzioni scolastiche; Regioni, Province e Città metropolitane; Università; Enti pubblici non economici e Camere di commercio, industria e artigianato), hanno redatto e presentato un documento di candidatura contenente informazioni circa le esperienze di tecniche e di strumenti di TQM e di autovalutazione maturate. Sulla base dei documenti di candidatura pervenuti (193), si è proceduto ad una prima selezione attraverso la verifica di ammissibilità.

Nella seconda fase, conclusasi a dicembre 2005, 86 Amministrazioni – tra cui le due concorrenti ammesse per il Ministero dell’Interno - hanno predisposto un documento di partecipazione (cd. application), una relazione di autovalutazione delle proprie condizioni organizzative e gestionali, redatta secondo il modello CAF ed inviata al Formez.

Nella terza ed ultima fase sono state individuate 40 Amministrazioni finaliste – tra cui la Prefettura dell’Aquila - che sono state oggetto di una visita da parte di team di valutatori qualificati, sulla base della cui valutazione un apposito Comitato di premiazione, nominato dal Ministro per la funzione pubblica, ha individuato infine le Amministrazioni vincitrici⁴.

Tornando alla partecipazione al Premio degli uffici del Ministero dell’Interno, si può osservare che aver lavorato alla stesura di un’application e documento di partecipazione ben fatto ha consentito di avere una descrizione completa della singola struttura, di tutte le operazioni e di tutti i risultati più significativi. È un’occasione per avere tutto il “sapere” dell’organizzazione in un unico documento, che può essere utilizzato con profitto all’interno e all’esterno dell’amministrazione.

La stesura efficace e la disponibilità di questo documento offrono infatti i seguenti vantaggi:

- costituisce una vera e propria “autovalutazione”. Infatti, le attività di raccolta dati, di stesura e di revisione del documento finale portano l’Amministrazione

⁴ In dettaglio, un team di valutatori esperti ha esaminato e valutato i documenti di partecipazione al fine di individuare le 40 amministrazioni finaliste. I documenti sono stati strutturati in una sintesi di presentazione dell’organizzazione (centrata sugli elementi chiave dell’attività dell’organizzazione: origine ed evoluzione, settore di appartenenza, linee di organizzazione, prodotti/servizi realizzati, clienti, scenario competitivo, fornitori, etc.) e nella rappresentazione dettagliata dell’organizzazione, di come opera e dei risultati raggiunti, da descrivere per ciascun criterio e sottocriterio del modello CAF. Il documento di partecipazione delle amministrazioni finaliste è stato affidato a un team composto da 3/4 valutatori, appositamente addestrati, e valutato prima a livello individuale e in seguito a livello di gruppo tramite riunione di consenso. Alla fine di questa fase, il Team ha redatto un rapporto di valutazione preliminare, comprendente punti forti e aree da migliorare, attribuendo un punteggio da 0 a 1000. Quindi la visita da parte di un team di valutatori qualificati dall’Associazione Premio Qualità Italia, che mediante analisi di documenti e interviste al personale delle amministrazioni finaliste, ha verificato la corrispondenza tra quanto scritto nel documento e il livello di integrazione dei principi di *Total Quality Management* nell’organizzazione. Il risultato della valutazione complessiva è stato riportato in uno specifico rapporto personalizzato, consegnato alle amministrazioni e al Comitato di premiazione. A seguito dei risultati della visita, i Team hanno, infatti, rivisto i rapporti preliminari e provveduto alla stesura dei rapporti di valutazione finali.

a riflettere su se stessa, a prendere coscienza del divario esistente tra la propria realtà e i requisiti proposti dal modello, consentendo di identificare le principali aree di debolezza e, di conseguenza, di definire e avviare le necessarie azioni di miglioramento;

- nel caso di partecipazione a un premio, o comunque di verifica da parte di un team di valutazione interno o esterno, agevola il lavoro del team, evitando che punti non trattati o trattati in modo improprio o insufficiente portino a “consumare” parte del tempo disponibile (sempre scarso) per la valutazione preliminare e per la visita sul posto, impedendo di fatto di approfondire tutti i temi dubbi e riducendo quindi il valore del rapporto di valutazione;
- può essere utilizzata come riferimento per il lavoro quotidiano dei responsabili a tutti i livelli, in quanto contiene la descrizione di tutti gli approcci e risultati dell’organizzazione (in pratica costituisce il “Manuale di Gestione” dell’Amministrazione);
- può essere utilizzata come strumento di informazione e formazione per il personale di nuovo inserimento nell’Amministrazione e per il personale che cambia settore o attività;
- può essere utilizzato come strumento di comunicazione verso il personale dell’Amministrazione in genere, e come veicolo di promozione e comunicazione nei confronti delle altre parti interessate (stakeholder): clienti/utenti, parte politica, ambiente sociale in cui l’Amministrazione opera, ecc.). In quest’ultimo caso è necessario togliere le informazioni considerate riservate e valutare l’opportunità di semplificare il documento per facilitarne la lettura e la comprensione.

In appendice sono proposti alcuni estratti - le sintesi di presentazione dell’organizzazione e alcuni dei criteri analizzati dal CAF - delle application realizzate dall’Ufficio Relazioni Parlamentari del Dicastero e dalla Prefettura dell’Aquila per il Premio Qualità P.A. 2005.

Ministero dell'interno - Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari - Ufficio Relazioni Parlamentari

Documento di Partecipazione

INDICE

1. Presentazione

- 1.1 Presentazione generale
- 1.2. Struttura e organizzazione. Sedi, dotazioni e tecnologie utilizzate

2. Descrizione dell'amministrazione per criteri del modello CAF

- 2.1 Descrizione dei Fattori
- 2.2. Descrizione dei Risultati

1. Presentazione

1.1 Presentazione generale

L'**Ufficio Relazioni Parlamentari** è una unità organizzativa inserita nell'ambito dell'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari del Ministero dell'Interno, struttura di diretta collaborazione del Ministro.

Le vicende del Dicastero hanno rappresentato un caso esemplare dell'evoluzione dell'intero sistema amministrativo, passato dalla prevalenza delle funzioni strettamente d'ordine a compiti di regolazione dell'attività economica e di trasferimento d'ingenti risorse finanziarie e da un modello fortemente accentrato ad una progressiva accentuazione delle Autonomie locali. Ciò all'interno di un quadro dominato dall'evoluzione degli apparati pubblici verso il modello dello Stato- rete, contestualmente ad un processo di segmentazione degli interessi pubblici.

L'attuale ridisegno del sistema amministrativo ha fatto riemergere il ruolo di amministrazione "generale" del Ministero dell'Interno, referente tra centro e periferia, tutore delle fondamentali libertà civili e della sicurezza dei cittadini, punto di raccordo tra Stato e Comunità locali e garanzia di conoscenza dei fenomeni locali. Una funzione generale di governo tanto più utile quanto più l'ordinamento va assu-

mendo forme decentrate o di tipo federale. Quanto detto converge nel sottolineare la particolare caratura tecnica e politica delle competenze attribuite alla unità organizzativa preposta, all'interno del Dicastero, alla gestione delle relazioni Ministro-Parlamento in tema di strumenti del sindacato ispettivo e di indirizzo.

L'attuale Ufficio Relazioni Parlamentari è erede del Servizio Interrogazioni Parlamentari originariamente ubicato, analogamente agli altri Dicasteri, presso il Gabinetto del Ministro. Tale unità alla fine degli anni '60 è stata enucleata dal Gabinetto ed inserita all'interno dell'Ufficio Centrale per gli Affari Legislativi e le Relazioni Internazionali (U.C.A.L.R.I.), come delineato da un decreto ministeriale del 1969.

Il riconoscimento legislativo dell'U.C.A.L.R.I. è avvenuto con il D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 recante "Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo". L'art. 34, 3° comma del predetto D.P.R. attribuisce il coordinamento degli studi e degli affari legislativi e parlamentari all'Ufficio Centrale per gli Affari Legislativi e le Relazioni Internazionali cui è preposto un Prefetto di 1^a classe. Sulla base della stessa disposizione legislativa venne affidata ad un Vice Prefetto coadiuvato da due Vice Prefetti Ispettori la responsabilità del Servizio Interrogazioni Parlamentari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 settembre 1985, attuativo del D.P.R. 340/82 è stata, poi, prevista una figura di consigliere ministeriale, con qualifica di prefetto, con lo specifico incarico di responsabile delle interrogazioni parlamentari. In tale incarico si sono succeduti, dalla sua istituzione ad oggi, 4 prefetti.

Il Servizio Interrogazioni Parlamentari, anche se formalmente organizzato secondo un modello prettamente gerarchico, per la particolarità dei compiti si è andato presto, di fatto, strutturando secondo un'organizzazione di staff, poi definitivamente riconosciuta con la più recente riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione (D.P.R. n. 98/2002, D.M. del 2002 e del 2005).

Mutata la denominazione dell'U.C.A.L.R.I. in "Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari", è scomparsa la figura del Prefetto - responsabile delle interrogazioni parlamentari, venendo affidata ad un Prefetto la funzione di Vice Direttore dell'intero Ufficio.

Contemporaneamente, è stata estesa la competenza del Servizio Interrogazioni diventato, Ufficio Relazioni Parlamentari con a capo un Vice Prefetto (dirigente di livello non generale). Si segnala inoltre che la componente "Relazioni internazionali" è confluita direttamente nel Gabinetto del Ministro.

L'Ufficio Relazioni Parlamentari si occupa non solo della attività ispettiva, ma anche di quella informativa e di indirizzo che si sviluppa sulla direttrice Ministro dell'Interno- Parlamento; le attività (e quindi i tipici prodotti dell'ufficio) sono condizionati anche dai Regolamenti Parlamentari, che annoverano tra **gli strumenti di sindacato ispettivo e di indirizzo**: mozioni, risoluzioni, interpellanze (ordinarie ed urgenti), interrogazioni a risposta orale in Commissione, interrogazioni a risposta immediata in Aula ed in Commissione. Agli atti a svolgimento orale si aggiungono le interrogazioni con richiesta di risposta scritta.

Più specificamente, l'Ufficio Relazioni Parlamentari svolge i seguenti compiti:

- **Verifica della competenza** degli atti rivolti al Ministro dell'Interno e conseguenti proposte di delega alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento;
- **Istruttoria** di tutti gli atti di sindacato politico rivolti al Ministero dell'Interno o ad altri Ministeri per la parte di competenza;
- **Invio** ai competenti Dipartimenti delle interrogazioni per la predisposizione **degli schemi di risposta scritta** come previsto dall'ordinanza 28.6.1994 del Ministro Maroni. La procedura seguita in passato era, invece, incardinata essenzialmente sul rapporto dell'Ufficio con le Prefetture e solo in via accessoria con le ex Direzioni Generali. La predisposizione delle risposte scritte alle interrogazioni parlamentari a cura dell'Ufficio Centrale si avvaleva, infatti, degli elementi informativi forniti in primo luogo dai Prefetti ed, eventualmente, per la parte di competenza, dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dalle ex Direzioni Generali;
- **Verifica** della corrispondenza **degli schemi** di risposta agli indirizzi politici del Sig. Ministro con connessa revisione e modifica degli elaborati predisposti;
- **Invio elementi di risposta** alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e agli altri Ministeri;
- **Predisposizione degli interventi orali** per la discussione di mozioni e risoluzioni e lo svolgimento di interpellanze, interpellanze urgenti ed interrogazioni in Aula e nelle Commissioni;
- **Predisposizione degli interventi per** le interrogazioni a risposta immediata (**Question time**) sia in Aula che in Commissione.

Nel dettaglio, i prodotti elaborati dall'ufficio riguardano:

◆ **Mozioni (art. 110 Reg. Cam. - 157 e segg. Reg. Sen.)**

Il fine della mozione è quello di promuovere una deliberazione dell'Assemblea su un determinato argomento.

◆ **Risoluzioni (artt. 117-118 Reg. Cam.)**

Possono essere presentate in Assemblea e presso le Commissioni permanenti.

◆ **Interpellanze (artt. 136-137 Reg. Cam. - 154-156 Reg. Sen.)**

Le interpellanze affrontano temi di carattere generale ed avviano un dibattito di ampio respiro sulla strategia dell'Esecutivo.

◆ **Interpellanze urgenti (art. 138 bis Reg. Cam.)**

Le interpellanze urgenti sono state introdotte alla Camera in seguito al notevole impulso dato al sindacato ispettivo. Esse sono ricalcate sul modello delle interpellanze con procedimento abbreviato, introdotte dall'art. 156 bis del Regolamento del Senato del 1988.

◆ **Interrogazioni orali (artt. 128 e segg. Reg. Cam. - 145 e segg. Reg. Sen.)**

Le interrogazioni si sostanziano in una domanda di chiarimenti, o nella sollecitazione di eventuali provvedimenti da adottare rivolta al Governo. Possono essere svolte sia in Assemblea che presso le Commissioni di merito.

◆ **Interrogazioni a risposta immediata (art. 135 Reg. Cam. - art. 151-bis Reg. Sen.)**

Introdotte nel regolamento della Camera nel 1983 e in quello del Senato nel 1988. Per conferire maggiore rilevanza al momento ispettivo esse sono state modificate aggiungendo al tradizionale Question-time nei confronti dei Ministri anche il Premier Question-time e prevedendo settimanalmente la ripresa in diretta televisiva. Il Presidente del Consiglio (o il suo vice) ed i Ministri rispondono personalmente alle interrogazioni a risposta immediata, presentate entro le ore 12 del giorno antecedente a quello della seduta (di solito è il mercoledì). Le interrogazioni “consistono in una sola domanda formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica” nonché rientrante nella competenza propria del Presidente del Consiglio dei Ministri, come definita dall’art. 95, primo comma della Costituzione” (art. 135 bis).

Con una disciplina ricalcata su quella dell’interrogazione a risposta immediata in Assemblea, l’istituto è stato introdotto anche in Commissione, ove ne è previsto lo svolgimento due volte al mese, di norma il giovedì (art. 135-ter). Anche il Senato ha introdotto, con l’art. 151 bis una nuova disciplina delle interrogazioni a risposta immediata. Pur non essendo prevista una scadenza giornaliera fissa, lo svolgimento di questo tipo di interrogazione sul tema individuato dalla Conferenza dei capigruppo deve essere calendarizzato “periodicamente, e comunque almeno una volta al mese”, dedicando ad esso parte di una seduta destinata alla discussione di disegni di legge.

Per lo svolgimento, l’art. 151 bis prevede che il Governo, rappresentato nella persona del Presidente o del Vicepresidente del Consiglio o del Ministro competente per materia, prenda per primo la parola e introduca il dibattito per non più di dieci minuti; un senatore per gruppo può formulare poi la sua domanda (“pura e semplice e senza alcun commento”) per non più di un minuto. Il rappresentante del Governo risponde per non più di tre minuti; l’interrogante, infine, può replicare per lo stesso tempo.

In questo modo l’intero dibattito risulta realmente immediato, istantaneo nelle domande e nelle risposte, senza la preventiva presentazione per iscritto delle interrogazioni.

◆ **Interrogazioni con richiesta di risposta scritta (art. 134 Reg. Cam. - 153 Reg. Sen.)**

Al momento della presentazione dell'interrogazione, o anche successivamente, il parlamentare può richiedere una risposta scritta in ordine a fatti, atti o presunte inottemperanze. Qualora la risposta scritta non intervenisse nell'arco di 20 giorni è in facoltà dell'interrogante trasformare la stessa orale.

L'Ufficio Relazioni Parlamentari è, come già segnalato, unità con funzioni di diretta collaborazione al vertice politico; oltre ai membri dell'Esecutivo, stakeholder di riferimento sono i componenti delle Camere (Deputati e Senatori) e mediatamente, le collettività di cui i primi sono rappresentanti esponenziali.

Principali fornitori di servizi sono altre unità dell'Amministrazione (dipartimenti e prefetture-UTG).

Principale forma di partnership è quella intercorrente con il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la analoghe unità operanti presso gli altri Dicasteri (laddove il Ministero dell'Interno sia chiamato a fornire elementi rispetto ad atti di sindacato ispettivo rivolti ad altri Ministri).

Tappe principali del percorso Qualità sono state:

- a) massiccia **informatizzazione** del lavoro dell'Ufficio (nuovi computer, programmi specificamente predisposti ed identici sulle 15 postazioni di lavoro collegate in rete locale); è stato inoltre sostituito il sistema di gestione dei fascicoli concernenti gli atti di sindacato ispettivo;
- b) introduzione del **sistema Winter**, sistema di gestione "dinamico" che permette di seguire il fascicolo da ogni postazione di lavoro in tutte le sue fasi (dall'istruttoria, all'acquisizione degli elementi, e alla valutazione, fino all'elaborazione dello schema di risposta o di intervento). Winter è un programma di gestione che, collegato al sistema informativo della Camera dei Deputati, consente di prelevare da questo ultimo i dati relativi agli atti di sindacato ispettivo non appena pubblicati sui resoconti sommari parlamentari;
- c) costituzione di due gruppi di miglioramento a composizione mista (personale dell'ufficio, personale del CED del servizio elettorale più consulenti di una società esterna di servizi informatici) per implementare la gestione del sistema Winter;
- d) progettazione e realizzazione (in via di definizione) dell'ultima fase di sviluppo del sistema Winter, che consentirà la spedizione e la ricezione telematica di tutti i documenti relativi ai fascicoli e la loro visualizzazione da ogni postazione lavorativa.

Una volta completata quest'ultima fase, l'applicativo Winter permetterà, in linea con i principi del Decreto Legislativo n. 42 del 28 febbraio 2005, in modo particolare per quanto previsto nell'art. 5, di **gestire informaticamente l'iter completo dei singoli fascicoli**.

- e) avvio di una riflessione sui temi della **qualità dell'organizzazione**; presa di contatto - all'interno di una sperimentazione riguardante l'intero dell'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari del Ministero dell'Interno – con il modello C.A.F.; decisione di partecipare al Premio qualità PA 2005.

1.2. Struttura e organizzazione. Sedi, dotazioni e tecnologie utilizzate

Tab. 1. Funzionigramma dell'Ufficio relazioni parlamentari

Ufficio XVI: Relazioni parlamentari	Capo Ufficio di staff	Viceprefetto	Predisposizione degli schemi d'intervento e di risposta in occasione della discussione di interrogazioni a risposta immediata e di informative urgenti.
	Dirigente in posizione di staff: responsabile per il sindacato ispettivo urgente	Viceprefetto	Predisposizione degli schemi di risposta in occasione della discussione di interpellanze urgenti nonché della trattazione in commissione di interrogazioni e <i>question time</i> .
	Dirigente in posizione di staff: responsabile per il sindacato ispettivo a risposta orale	Viceprefetto aggiunto	Predisposizione degli schemi di risposta, in occasione della discussione di mozioni, interpellanze e interrogazioni orali.
	Dirigente in posizione di staff: responsabile del sindacato ispettivo a risposta scritta	Viceprefetto aggiunto	Valutazione ed esame degli schemi di risposta scritta elaborati dagli uffici del Ministero; elaborazione degli schemi di risposta scritta in casi di particolare delicatezza ovvero riguardanti uffici diversi da quelli del Ministero.

Tab. 2. Personale e relativa segmentazione per livello e qualifica (totale 15 unità)

Vice prefetti	Vice prefetti aggiunti	Funzionari amministrativi C2	Ass. amm.vo-contabili B3 (di cui 1 super)	Coad. amm.vi B1
2	3	1	7 ¹	1

Tutte le postazioni di lavoro sono dotate di personal computer con stampante (due a colori), di collegamento Internet/Intranet e al Server del CED-Elettorale (limitatamente alle funzioni connesse al programma Winter).

Uno specifico spazio all'interno del sito Intranet dell'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari è dedicato e gestito direttamente e autonomamente dall'Ufficio relazioni parlamentari. L'ufficio dispone anche di 2 apparecchi fax e due fotocopiatrici.

L'ambiente di lavoro è costituito da 4 stanze (in una è allocato l'archivio dell'ufficio).

2. Descrizione dell'Amministrazione per criteri del modello CAF

2.1 Descrizione dei Fattori

Criterio 1 : *Leadership*

Definizione: in che modo la dirigenza (*leader e manager*) sviluppa e facilita il raggiungimento di mission e vision dell'organizzazione pubblica; elabora i valori necessari al successo duraturo e ne sostiene l'attuazione attraverso azioni e comportamenti adeguati; assicura infine il proprio personale coinvolgimento nell'opera di sviluppo e attuazione del sistema di gestione dell'organizzazione

Valutazione: considerare l'evidenza di quanto la dirigenza dell'organizzazione sta facendo per:

Sottocriterio 1.1.: *Dare una direzione all'organizzazione: sviluppare e comunicare vision, mission e valori*

Esempi:

a. sviluppando e formulando una vision (dove vogliamo andare) e una missione (quali sono i nostri obiettivi) dell'organizzazione

¹ Cfr. C. SILVESTRO, *La qualità dell'organizzazione attraverso l'autovalutazione*, in *Itinerari interni*, 2005, n. 12, 11.

Innovazione e progettualità

- b. stabilendo valori strutturati ed un codice di comportamento
- c. traducendo la vision e la missione in obiettivi e azioni strategici (nel medio periodo) e operativi
- d. coinvolgendo i portatori di interesse (vertici esecutivi, dipendenti, clienti/cittadini, rappresentanze elette e fornitori) nell'individuazione dei fini e nello sviluppo delle strategie
- e. modificando vision, mission e valori in funzione dei cambiamenti dell'ambiente esterno
- f. comunicando vision, mission, valori e obiettivi strategici ed operativi a tutti gli impiegati dell'organizzazione e a tutti i portatori di interesse

Schema per la valutazione dei fattori abilitanti

Approccio	Diffusione	Valutazione e riesame
Approccio strutturato e sistematico: Chiara evidenza	L'approccio è attuato: Attuato in tutte le aree pertinenti	Misurazione regolare dell'efficacia dell'approccio: Evidenza
L'approccio è progettato partendo dalle esigenze degli stakeholders: Indicazioni sporadiche		Le attività di apprendimento sono utilizzate per individuare e condividere "le prassi migliori" e le opportunità di miglioramento: Evidenza
		I risultati dalle misurazioni e delle attività di apprendimento sono utilizzate per individuare, pianificare e attuare i miglioramenti, definendone le priorità: Evidenza
Punteggio 3	Punteggio 5	Punteggio 3

Punteggio totale 4

Punti forti e aree da migliorare

La missione dell'Ufficio è già sufficientemente evidenziata nei dati normativi relativi all'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari del Ministero dell'Interno (D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 300; d.P.R. 21 marzo 2002, n. 98, recante **Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'interno**; D.M 4 agosto 2005, di individuazione degli uffici dirigenziali non generali riservati ai funzionari prefettizi). La capacità di instaurare una prassi volta a veicolare i valori di riferimento (attenzione alla qualità e al miglioramento continuo) viene indicata come punto di forza (dati raccolti attraverso il questionario relativo ai fattori abilitanti). La traduzione della mission in obiettivi e azioni strategiche e

operative e la loro comunicazione a tutti gli impiegati dell'organizzazione ha come scenario privilegiato le periodiche riunioni di miglioramento (di regola bimestrali).

Sottocriterio 1.2: *Sviluppare e implementare un sistema di gestione dell'organizzazione*

Esempi:

- a. *sviluppando strutture organizzative e processi in accordo con gli impegni dell'organizzazione e con i bisogni e le aspettative dei portatori d'interesse;*
- b. *definendo appropriati livelli di gestione, funzioni, responsabilità e margini di autonomia;*
- c. *definendo e concordando per ciascun livello organizzativo obiettivi misurabili e risultati;*
- d. *dando una direzione precisa ad output e outcome bilanciandoli con bisogni e aspettative dei differenti portatori d'interesse;*
- e. *stabilendo un sistema di gestione delle informazioni con audit interno e verifiche periodiche;*
- f. *stabilendo appropriati schemi per i progetti e per il lavoro di gruppo;*
- g. *utilizzando a lungo termine sistemi di Total Quality Management come EFQM e CAF;*
- h. *sviluppando un sistema per la misurazione degli obiettivi operativi o delle performance (ad es. Balanced Score Card*, ISO 9001-2000).*

Schema per la valutazione dei fattori abilitanti

Approccio	Diffusione	Valutazione e riesame
Approccio strutturato e sistematico: Chiara evidenza	L'approccio è attuato: Attuato in tutte le aree pertinenti	Misurazione regolare dell'efficacia dell'approccio: Chiara evidenza
L'approccio è progettato partendo dalle esigenze degli stakeholders: Chiara evidenza		Le attività di apprendimento sono utilizzate per individuare e condividere "le prassi migliori" e le opportunità di miglioramento: Chiara evidenza
		I risultati dalle misurazioni e delle attività di apprendimento sono utilizzate per individuare, pianificare e attuare i miglioramenti, definendone le priorità: Chiara evidenza
Punteggio 4	Punteggio 5	Punteggio 4

Punteggio totale 4

Punti forti e aree da migliorare

Emerge come punto di forza la reattività dell'organizzazione rispetto a bisogni e aspettative dei portatori di interesse nonché una forte attenzione alla qualità (dati raccolti attraverso il questionario relativo ai fattori abilitanti). Un generale sistema di gestione integrata delle informazioni –finalizzato all'audit interno, con verifiche e statistiche settimanali sulla produttività - è stata impiantato e implementato grazie allo sviluppo di uno specifico programma informatico (Winter). L'Ufficio ha provveduto ad adeguare direttamente tale applicativo alle proprie esigenze, acquisendo codici sorgente e script dalla Consip. L'iniziativa ha fatto seguito alle richieste, da parte del Vertice politico, di innalzare la produttività dell'ufficio e di tracciarne costantemente l'attività. In sostanza, l'unità organizzativa è riuscita nel compito - non facile per un ufficio di diretta collaborazione del vertice politico - di rendere i “numeri” lo strumento chiave per il corretto funzionamento della struttura.

criterio 6: *Risultati relativi ai cliente - cittadino*

Definizione: quali sono i risultati che l'organizzazione ottiene in relazione alla soddisfazione dei suoi clienti esterni.

Valutazione: considerare quali risultati l'organizzazione ha raggiunto nel suo sforzo di andare incontro ai bisogni ed alle aspettative dei clienti e dei cittadini attraverso:

Sottocriteri 6.1.: *Risultati della misurazione del grado di soddisfazione dei clienti/ cittadini*

Esempi:

Risultati relativi all'immagine dell'organizzazione nel suo complesso:

- a. livello complessivo di soddisfazione per le performance raggiunte dall'organizzazione;
- b. cordialità ed equità di trattamento;
- c. comportamenti responsabili e proattivi;
- d. flessibilità e abilità ad indirizzare situazioni individuali;
- e. apertura al cambiamento;
- f. identificazione di suggerimenti e accoglimento di idee per il miglioramento;
- g. impatto dell'organizzazione sulla qualità della vita dei clienti/ cittadini.

Risultati relativi al coinvolgimento:

- a. sforzi di coinvolgimento di clienti/cittadini nella definizione di servizi o prodotti e nei processi decisionali.

Risultati relativi all'accessibilità:

- a. tempi e spazi aperti;
- b. quantità e qualità dell'informazione disponibile, accessibile e trasparente;
- c. sforzi tesi alla semplificazione amministrativa e all'uso di linguaggi semplici;
- d. collocazione degli edifici (vicinanza ai trasporti pubblici, parcheggi, ecc..).

Risultati relativi ai prodotti e servizi:

- a. Qualità, attendibilità, conformità con gli standard di qualità, carta dei servizi o carta dei cittadini
- b. Tempi di esecuzione
- c. Qualità dei suggerimenti forniti ai cittadini/clienti

Schema per la valutazione dei risultati

Elementi	Atributi							
Risultati	<p>Nessun risultato</p> <p>Trend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • i trend sono positivi e/o • le performance sono di livello costantemente buono 	Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti	Trend positivi e/o buone performance sostenute nel tempo relativamente a circa il 25% dei risultati durante gli ultimi 3 anni	Trend positivi e/o eccellenti performance sostenute nel tempo relativamente a circa il 75% dei risultati durante gli ultimi 3 anni	Trend positivi e/o eccellenti performance sostenute nel tempo in tutte le aree durante almeno gli ultimi 3 anni			
		Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti	Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 25% dei risultati	Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 50% dei risultati	Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 75% dei risultati	Raggiunti e appropriati per tutti i risultati		
		Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti	Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 25% dei risultati	Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 50% dei risultati	Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 75% dei risultati	Confronti favorevoli per tutti i risultati		
Copertura	<p>Nessun risultato</p> <p>Confronto con gli obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gli obiettivi sono raggiunti <p>Confronti con altri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ci sono comparazioni positive al proprio interno e/o • con organizzazioni esterne di rilievo 	Copertura sporadica	I risultati riguardano il 25% delle aree e attività pertinenti	I risultati riguardano il 50% delle aree e attività pertinenti	I risultati riguardano la totalità delle aree e attività pertinenti			
Punteggio totale 5						4	5	

Punti forti e aree da migliorare

Sono in funzione tre indicatori di risultato del grado di soddisfazione dei clienti/cittadini. Il livello complessivo di soddisfazione per le performance raggiunte dall'Amministrazione è monitorata attraverso: a) misura della variazione del numero di atti di sindacato ispettivo presentati rispetto alla variazione della quantità di atti cui è stata data risposta agli interroganti; b) quantità di solleciti rivolti dagli interroganti rispetto al totale degli atti di sindacato ispettivo pendenti. Per quantificare l'impatto dell'organizzazione sulla qualità della vita dei clienti cittadini, invece, è utilizzato come indicatore la percentuale di attuazione degli impegni assunti dal Ministero dell'Interno di fronte al Parlamento. Tutti e tre gli indicatori mostrano trend positivi.

Sono in fase di studio sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione dei parlamentari interroganti – espresso in conclusione di ciascun dibattito – relativamente ai prodotti elaborati dall'ufficio. Ulteriore indicatore in itinere è quello volto a tracciare i casi in cui la risposta ad atti di sindacato ispettivo ha rappresentato, concretamente, il punto di partenza per specifici interventi legislativi.

Fig. 1. Misura della variazione del numero di atti di sindacato ispettivo presentati rispetto alla quantità di atti cui è stata data risposta agli interroganti

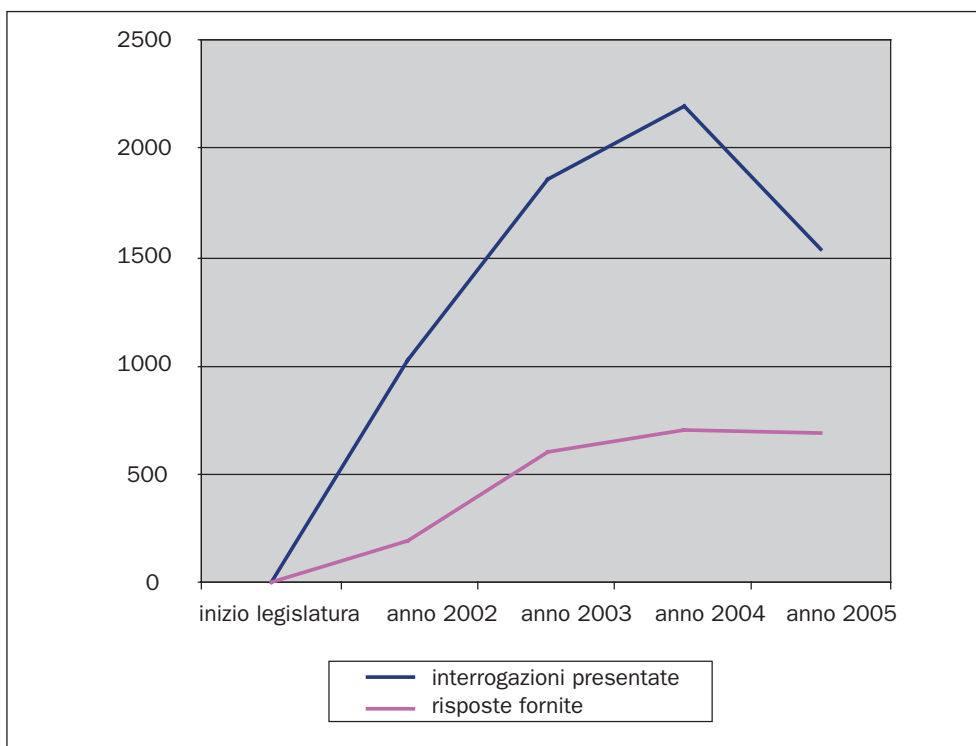


fig. 2. Quantità di solleciti rivolti dagli interroganti rispetto al totale degli atti di sindacato ispettivo pendenti

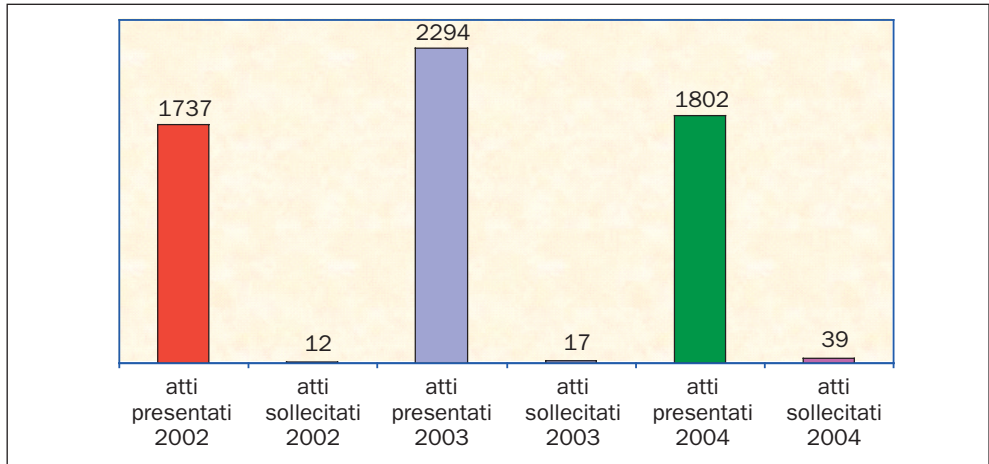
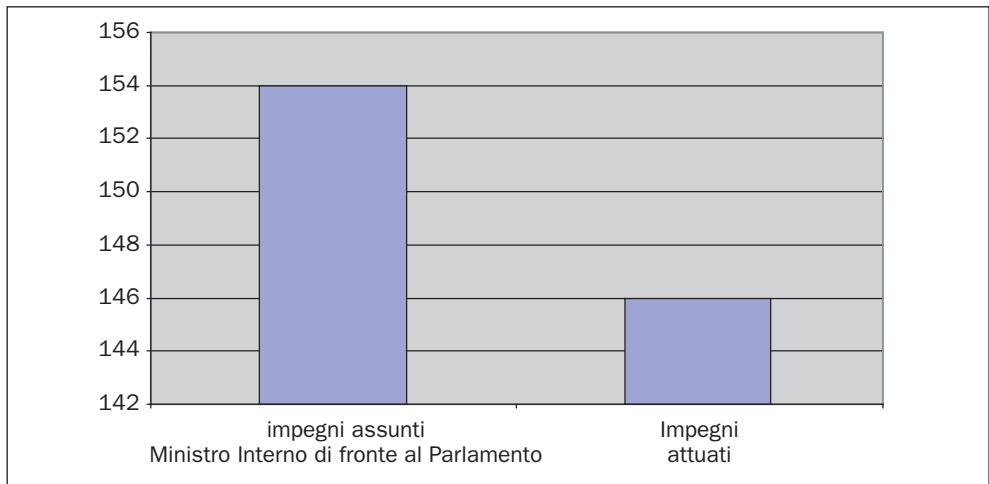


Fig. 3. Percentuale di attuazione degli impegni assunti dal Ministero dell'Interno di fronte al Parlamento (al 30 luglio 2005)



Sottocriterio 6.2.: Indicatori di misurazione dell'orientamento ai clienti / cittadini

Esempi:

Risultati relativi all'immagine dell'organizzazione nel suo complesso:
a. numero dei reclami;

- b.* entità degli sforzi per migliorare la fiducia del pubblico nell'organizzazione e nei suoi servizi o prodotti;
- c.* tempo di risoluzione dei reclami;
- d.* numero degli interventi del difensore civico;
- e.* tempi di esecuzione;
- f.* volume delle attività di formazione sulla comunicazione effettiva e informale e sul trattamento di clienti/cittadini.

Risultati relativi al grado di coinvolgimento:

- a.* entità del coinvolgimento dei portatori d'interesse nella definizione e nell'erogazione dei servizi e dei prodotti e/o nella definizione del processo decisionale;
- b.* numero di suggerimenti ricevuti e memorizzati;
- c.* implementazione ed entità dell'utilizzo di nuove ed innovative modalità di dialogo con i clienti/cittadini;

Risultati relativi ai prodotti e ai servizi:

- a.* adesione agli standard definiti per i servizi pubblici (ad es. la carta dei servizi);
- b.* numero di pratiche tornate con errori e/o di casi che richiedono compensazione;
- c.* entità degli sforzi di migliorare l'attendibilità, l'accuratezza e la trasparenza dell'informazione.

Elementi	Atributi	Risultati	Trend positivi e/o performance soddisfacenti	Trend positivi e/o buone performance sostenute nel tempo relativamente a circa il 25% dei risultati durante gli ultimi 3 anni	Trend positivi e/o eccellenti performance sostenute nel tempo in tutte le aree durante almeno gli ultimi 3 anni
Risultati	Trend:	Nessun risultato	Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti	Trend positivi e/o buone performance sostenute nel tempo relativamente a circa il 25% dei risultati durante gli ultimi 3 anni	Trend positivi e/o eccellenti performance sostenute nel tempo in tutte le aree durante almeno gli ultimi 3 anni
	<ul style="list-style-type: none"> i trend sono positivi e/o le performance sono di livello costantemente buono 				X
	Confronto con gli obiettivi:	Nessun risultato	Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti	Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 25% dei risultati	Raggiunti e appropriati per tutti i risultati
<ul style="list-style-type: none"> gli obiettivi sono raggiunti 					X
Confronti con altri:	Nessun risultato	Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti	Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti	Confronti favorevoli relativamente a circa il 25% dei risultati	Confronti favorevoli per tutti i risultati
<ul style="list-style-type: none"> ci sono comparazioni positive al proprio interno e/o con organizzazioni esterne di rilievo 					X
Punteggio					5
Copertura	Grado di copertura :	Nessun risultato	Copertura sporadica	I risultati riguardano il 50% delle aree e attività pertinenti	I risultati riguardano la totalità delle aree e attività pertinenti
	<ul style="list-style-type: none"> i risultati sono relativi alle aree pertinenti 				X
	Punteggio			3	
Punteggio totale 5					4

Punti forti e aree da migliorare

È registrata una prassi costante di sforzi volti a migliorare l'attendibilità, l'accuratezza e la trasparenza dell'informazione sull'attività dell'ufficio resa disponibile. Gli strumenti cardine di comunicazione sono due: il sito intranet (di cui è stata progressivamente migliorato il numero di atti inseriti e la velocità di aggiornamento) e la rivista realizzata dall'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, *Itinerari interni* (edita dal Poligrafico dello Stato), che al suo interno ha uno spazio fisso per le statistiche sull'attività dell'ufficio relazioni parlamentari e per la presentazione degli atti di sindacato più interessanti.

Fig. 4. Quantità degli atti di sindacato ispettivo orali inseriti nel sito

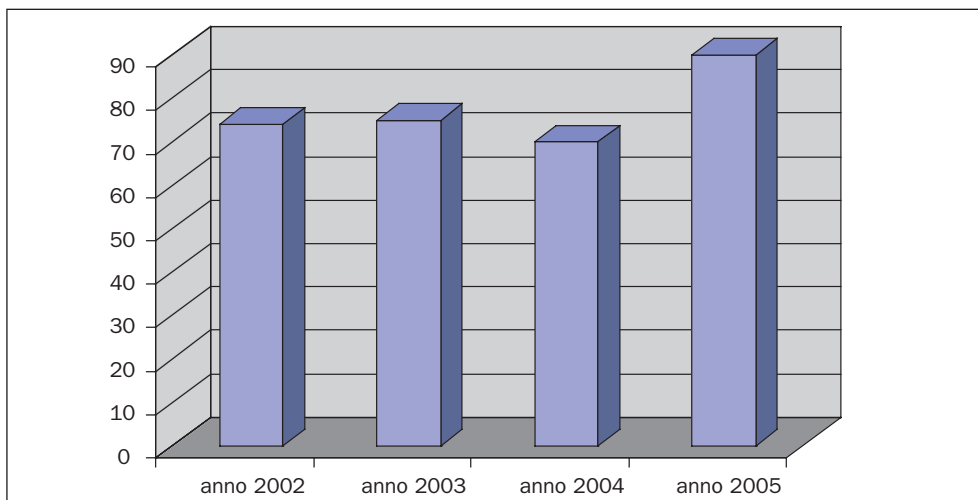
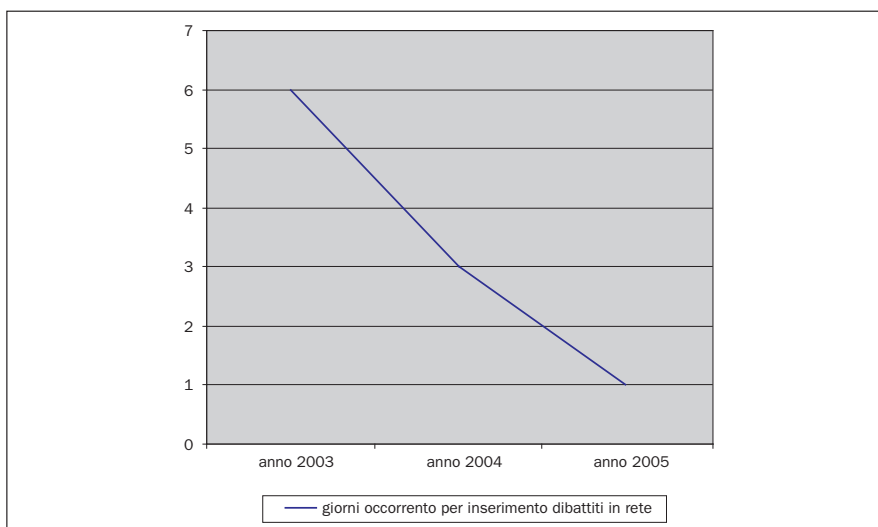


Fig. 5. Velocità di aggiornamento del sito intrane



Criterion 9: *Risultati delle performance chiave*

Definizione Ciò che l'organizzazione ottiene in relazione al suo mandato nonché ai suoi obiettivi specifici e nei confronti della soddisfazione dei bisogni e delle aspettative di tutti coloro che possiedono un interesse finanziario o di altra natura nell'organizzazione.

Considerare l'evidenza di trend positivi nel raggiungimento di risultati da parte dell'organizzazione in relazione a:

Sottocriterio 9.1: *Raggiungimento degli obiettivi*

Esempi:

Risultati esterni:

- a. grado di raggiungimento degli obiettivi in termini di output* (erogazione di prodotti o servizi) e outcome (impatto sulla società);
- b. miglioramento della qualità dei servizi e dei prodotti erogati;
- c. livello di efficacia in termini di costi (outcome raggiunti al minor costo possibile);
- d. livello di efficienza;
- e. risultati di ispezioni e verifiche;
- f. risultati della partecipazione a competizioni e premi sulla qualità;
- g. risultati di attività di benchmarking.

Risultati interni:

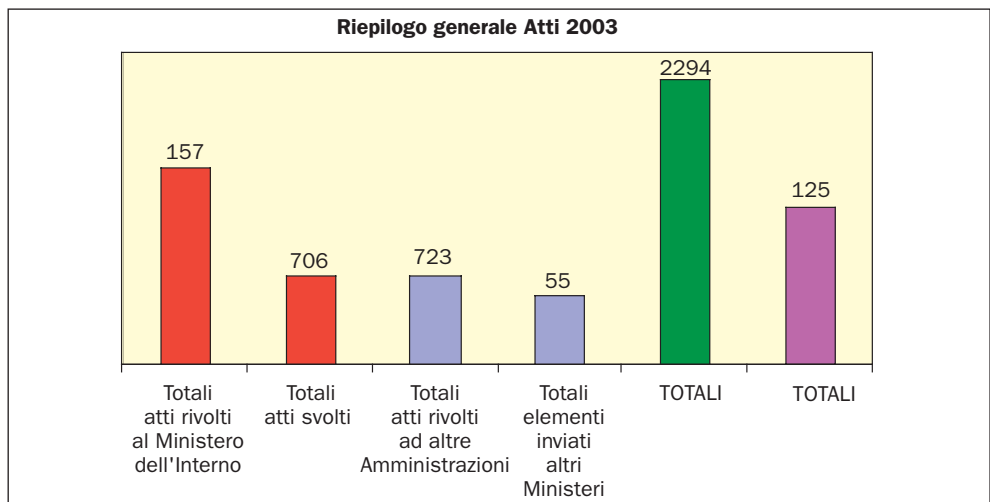
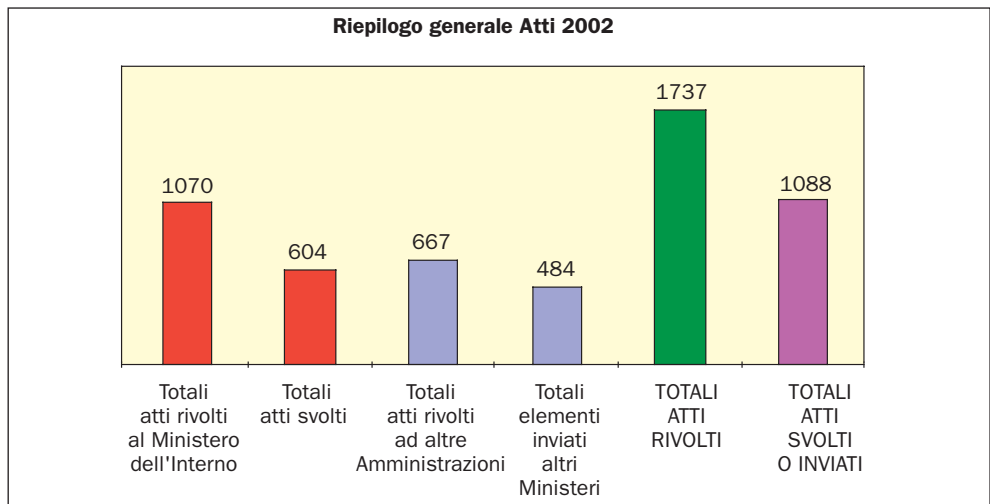
- a. evidenza del coinvolgimento nell'organizzazione di tutti i portatori d'interesse;
- b. evidenza della capacità di soddisfare e bilanciare i bisogni di tutti i portatori d'interesse;
- c. evidenza del successo ottenuto nelle strategie, nelle strutture e/o nei processi di miglioramento e innovazione dell'organizzazione;
- d. evidenza dell'incremento dell'utilizzo delle tecnologie informatiche (nella gestione della conoscenza interna e/o nella comunicazione e nel networking interno e esterno);
- e. evidenza della conformità agli standard di qualità, alle carte dei servizi.

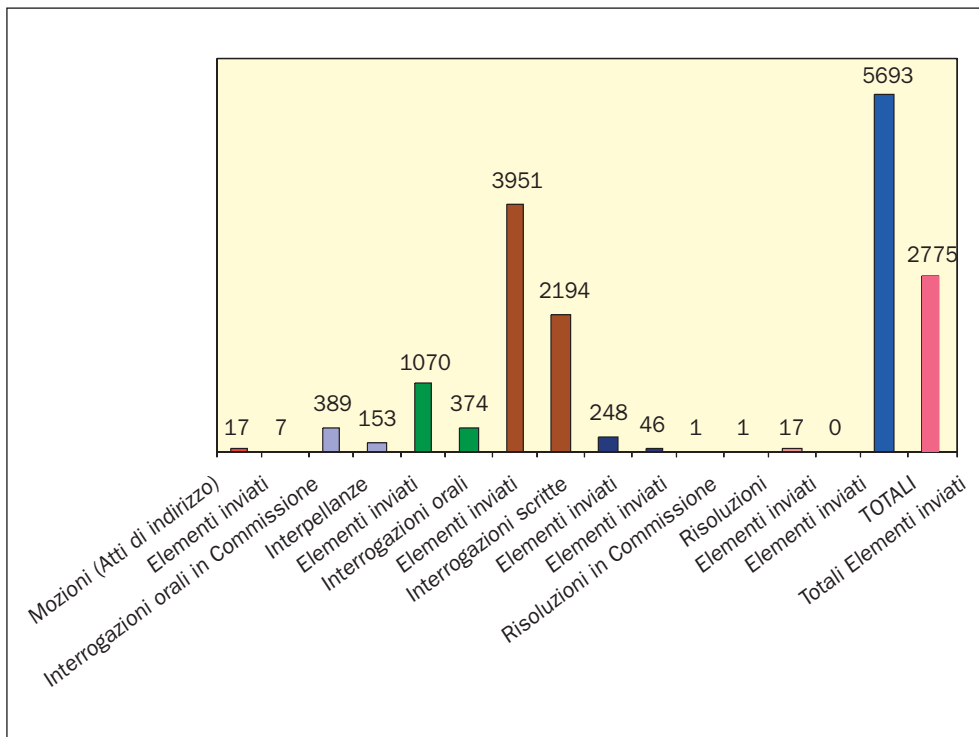
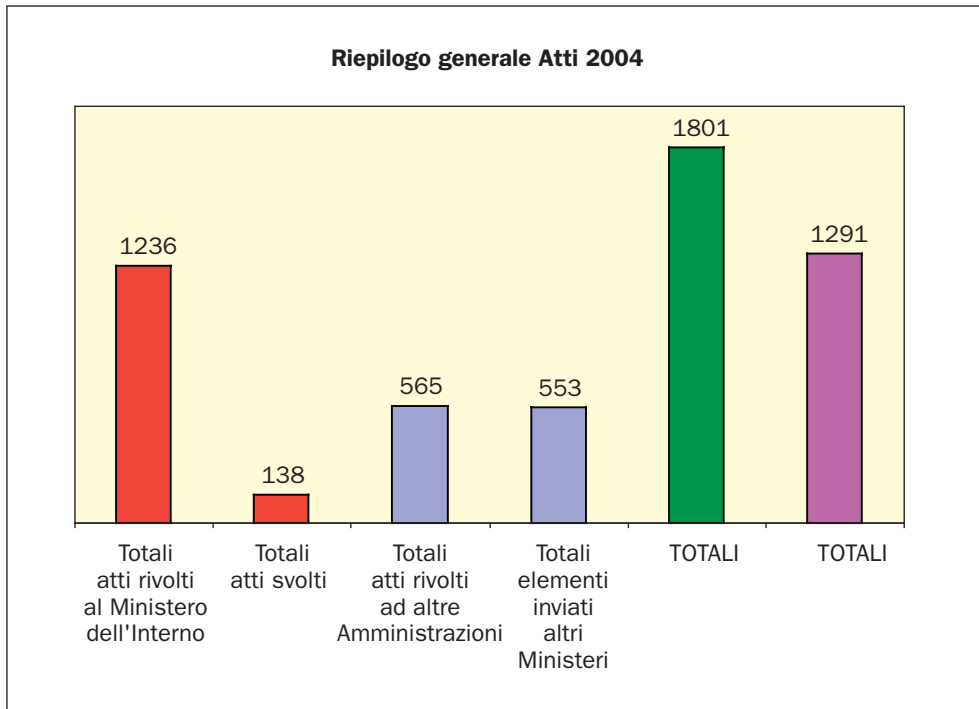
Schema per la valutazione dei risultati

Elementi	Atributi						
Risultati	<p>Nessun risultato</p> <p>Trend:</p> <ul style="list-style-type: none"> i trend sono positivi e/o le performance sono di livello costantemente buono <p>Confronto con gli obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> gli obiettivi sono raggiunti <p>Confronti con altri:</p> <ul style="list-style-type: none"> ci sono comparazioni positive al proprio interno e/o con organizzazioni esterne di rilievo <p>Punteggio</p>	<p>Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti</p> <p>Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti</p> <p>Risultati sporadici, senza trend e/o prestazioni non soddisfacenti</p> <p>X</p>	<p>Trend positivi e/o performance sostenute nel tempo in tutte le aree durante almeno gli ultimi 3 anni</p> <p>X</p>	<p>Trend positivi e/o eccellenti performance sostenute nel tempo in tutte le aree durante almeno gli ultimi 3 anni</p> <p>X</p>	<p>Trend positivi e/o buone performance sostenute nel tempo relativamente a circa il 25% dei risultati durante gli ultimi 3 anni</p> <p>Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 25% dei risultati</p> <p>Confronti favorevoli relativamente a circa il 25% dei risultati</p>	<p>Trend positivi e/o eccellenti performance sostenute nel tempo relativamente a circa il 50% dei risultati durante gli ultimi 3 anni</p> <p>Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 50% dei risultati</p> <p>Confronti favorevoli relativamente a circa il 50% dei risultati</p>	<p>Trend positivi e/o eccellenti performance sostenute nel tempo relativamente a circa il 75% dei risultati durante gli ultimi 3 anni</p> <p>Raggiunti e appropriati relativamente a circa il 75% dei risultati</p> <p>Confronti favorevoli per tutti i risultati</p> <p>X</p>
Copertura	<p>Nessun risultato</p> <p>Grado di copertura :</p> <ul style="list-style-type: none"> i risultati sono relativi alle aree pertinenti <p>Punteggio</p>	<p><i>Copertura sporadica</i></p>	<p><i>I risultati riguardano il 25% delle aree e attività pertinenti</i></p>	<p><i>I risultati riguardano il 50% delle aree e attività pertinenti</i></p>	<p><i>I risultati riguardano il 75% delle aree e attività pertinenti</i></p>	<p><i>I risultati riguardano la totalità delle aree e attività pertinenti</i></p>	<p>5</p>
Punteggio totale 5							5

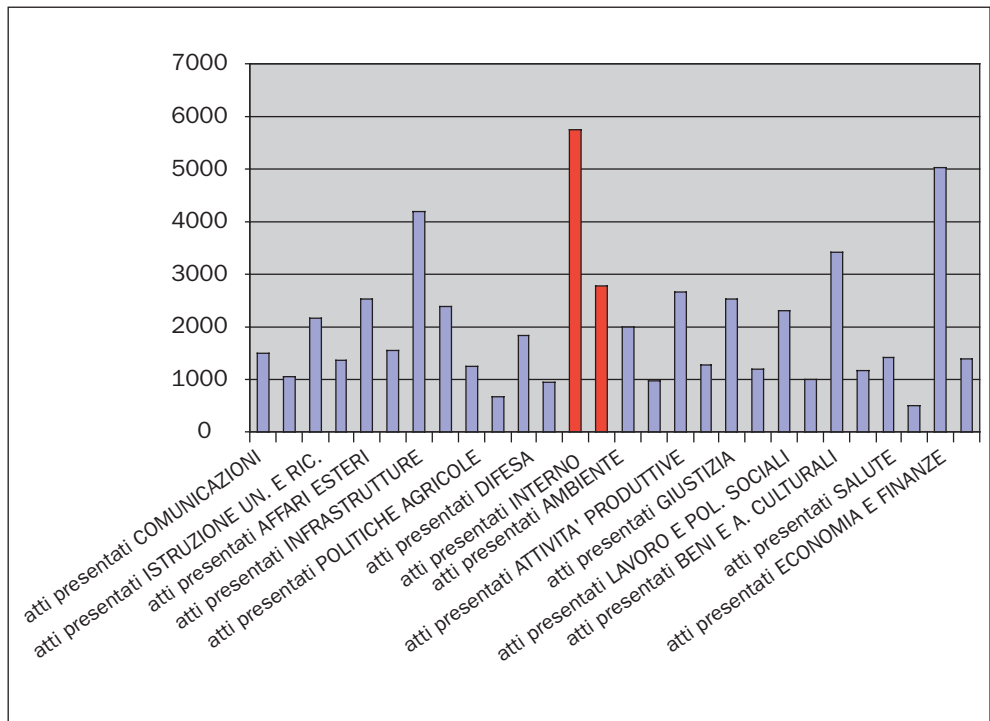
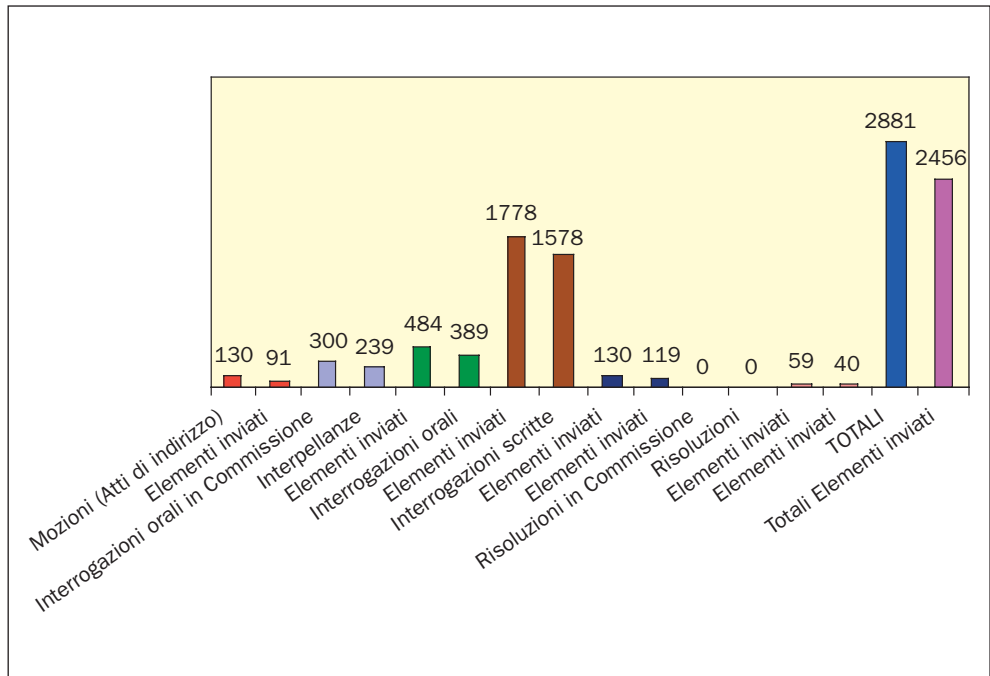
Punti forti e aree da migliorare

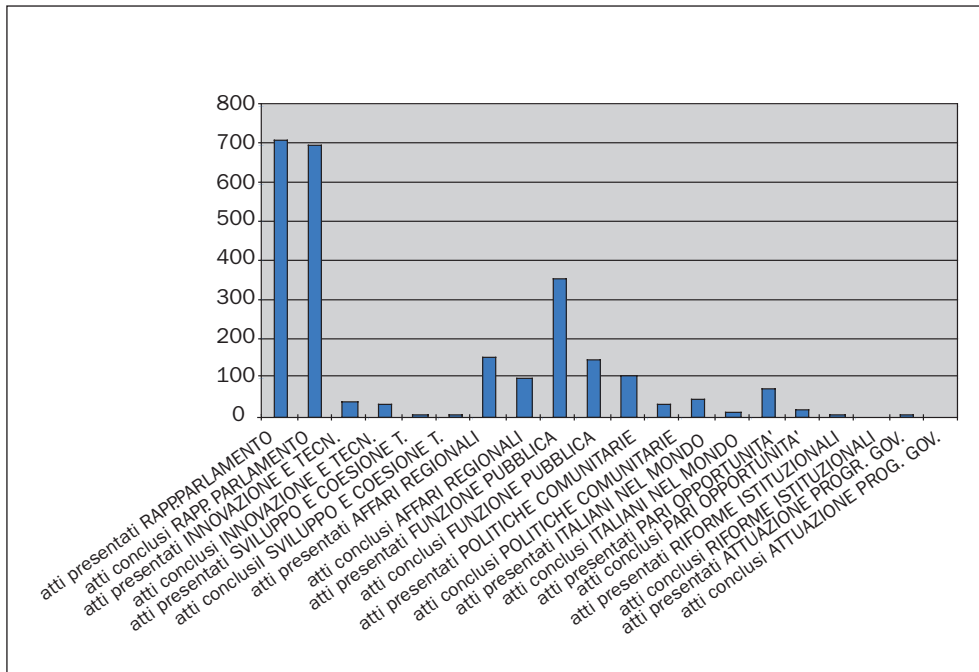
I trend dell'Ufficio mostrano il raggiungimento dell'obiettivo –chiave di crescita del livello di output. Solo nel 2005 l'Ufficio ha intrapreso iniziative di partecipazioni a premi sulla qualità (Premio Qualità PA). L'attività di benchmarking è ben attestata: periodici raffronti con le strutture preposte negli altri dicasteri alla relazioni parlamentari ha consentito di riconoscere proprio nell'Ufficio relazioni parlamentari del dicastero dell'Interno una delle esperienze di eccellenza nel settore. Inoltre, tale attività di benchmarking ha permesso di eliminare alcune discrasie nella metodologia utilizzata per il raffronto dei dati sulla produttività delle varie organizzazioni. In precedenza, non venivano considerati valori ponderati alla complessità delle singole realtà.





Innovazione e progettualità







PREFETTURA DELL' AQUILA
Ufficio Territoriale del Goveno

Premio Qualità PPAA

DOCUMENTO DI PARTECIPAZIONE

Dicembre 2005

Indice:*Presentazione*

Presentazione generale	
Struttura e organizzazione	Pag. 00

Descrizione dell'amministrazione

Criterio 1: - <i>leadership</i>	Pag. 00
Criterio 2: <i>strategia e pianificazione</i>	» 00
Criterio 3: <i>gestione delle risorse umane</i>	» 00
Criterio 4: <i>partnership e risorse</i>	» 00
Criterio 5: <i>processi e gestione del cambiamento</i>	» 00
Criterio 6: <i>risultati relativi al cliente-cittadino</i>	» 00
Criterio 7: <i>risultati relativi al personale</i>	» 00
Criterio 8: <i>risultati relativi all'impatto sulla società</i>	» 00
Criterio 9: <i>risultati delle performance chiave</i>	» 00

PRESENTAZIONE GENERALE**Descrizione**

La Prefettura dell'Aquila è **ufficio periferico del Ministero dell'Interno, sede di rappresentanza del Governo nella provincia** e sede di rappresentanza, nella Regione, **dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie**.

Con la riforma dell'organizzazione del Governo, la Prefettura è stata trasformata in **Ufficio Territoriale del Governo**, mantenendo tutte le funzioni di competenza e assumendone delle nuove. (Decreto legislativo n. 300/99)

Successivamente, ha assunto la denominazione di **Prefettura - Ufficio territoriale del Governo** con il compito di assicurare il **coordinamento dell'attività amministrativa degli Uffici periferici dello Stato, favorendo l'integrazione dell'azione statale con quella della Regione e degli Enti locali e garantendo la cooperazione tra le Istituzioni**. (Decreto lgs. 29/2004)

La Prefettura svolge, pertanto, un'azione propulsiva, di indirizzo, di mediazione e di intervento, di consulenza e di collaborazione, anche rispetto agli enti locali, in tutti i campi del fare amministrazione, in esecuzione di norme o al di fuori di procedure codificate, promuovendo il processo di semplificazione delle stesse procedure amministrative.

Dalla Prefettura trae origine un *continuo flusso di informazioni in direzione del Governo sulle maggiori problematiche di interesse nazionale che si sviluppano nel territorio della provincia.*

Svolge quindi, funzioni di mediazione e di raccordo tra le istituzioni pubbliche e private per la soluzione di tutte le problematiche che turbano il regolare andamento della vita civile.

Il Prefetto, titolare della Prefettura UTG, oltre a rappresentare il Governo nella provincia, è **Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza**. In questa veste, tutela l'ordine e la sicurezza pubblica, coordina le forze di polizia e predispone i piani coordinati di controllo del territorio. Si avvale di un organo consultivo, il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, e di un organo tecnico, il Comitato interforze. Il Prefetto del capoluogo di regione è altresì supportato, per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in ambito regionale, dalla Conferenza delle Autorità di P.S., che presiede.

Ha competenza in materia di **difesa civile e protezione civile**.

Ha funzioni di **coordinamento degli uffici statali periferici**, coadiuvato da una conferenza permanente, che presiede.

È **organo di raccordo** fra Stato e sistema delle Autonomie locali.

Quale **rappresentante dello Stato per i rapporti con il Sistema delle Autonomie** (art. 10 l. 13 1/2003), presiede anche una Conferenza permanente composta dai dirigenti delle strutture periferiche dello Stato operanti in ambito regionale.

Nei rapporti tra lo Stato e le Autonomie locali, il **Prefetto riveste il ruolo di garante della continuità gestionale delle Amministrazioni locali** ogni qualvolta vengano meno i candidati eletti dai cittadini, nonché quello di vigilanza delle funzioni svolte in relazione ai servizi di competenza statale (anagrafe, stato civile, servizi elettorali).

Il Prefetto assicura il corretto svolgimento del procedimento elettorale e cura le procedure di scioglimento e di sospensione dei consigli comunali, o di rimozione o sospensione degli amministratori.

Nei confronti delle Amministrazioni locali svolge inoltre **funzioni di raccordo e di collaborazione**.

Tra le funzioni ricomprese nell'**area dell'amministrazione generale**, vi sono le attività relative alla mediazione nelle vertenze di lavoro ed alla garanzia dei servizi pubblici essenziali, al riconoscimento delle persone giuridiche, alla concessione dello status di cittadino italiano, all'irrogazioni di sanzioni amministrative per infrazioni depenalizzate ed in materia di circolazione stradale.

PRINCIPALI SERVIZI FORNITI A CITTADINI, ENTI, STRANIERI:

Abilitazioni:

Rilascio patentino per cineoperatori

Rilascio patentino per manutenzione
ascensori e montacarichi

Agenzie Investigative:

Rilascio licenza per Agenzia di
Investigazione

Antimafia:

Certificato antimafia

Antiracket:

Antiusura - fondo di solidarietà vittime usura

Autorizzazioni:

Autorizzazione alla circolazione in deroga Autorizzazione alla sospensione
del traffico veicolare Autorizzazione in concessione di depositi olii minerali

Codice della Strada:

Ricorsi al Prefetto
Veicoli sequestrati
Cartelle esattoriali
Depositerie

Concessione di benefici:

Concessione di benefici alle vittime del dovere e loro superstiti Concessione
di benefici alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e loro superstiti
Concessione di benefici alle vittime dei reati di tipo mafioso

Istituti di Vigilanza Privata

Rilascio licenza per Istituto di Vigilanza privata
Elenco Istituti di Vigilanza
Decreto tariffe di legalità

Orfani e/o equiparati orfani di guerra:

Riconoscimento qualifica - rilascio attestati

Patenti:

Sospensioni e revoche

Qualifica di agente di P.S.

Attribuzione

Profughi:

Riconoscimento qualifica - rilascio attestati

Registri prefettizi:

Personalità giuridica
Editori e stampatori

Riconoscimento Enti di Culto:

Riconoscimento giuridico Enti di Culto

Sanzioni Amministrative:

Tossicodipendenze

Spettacolo e Sport:

Nulla osta Commissione Vigilanza Pubblici Spettacoli
Autorizzazione svolgimento gare sportive
Autorizzazione sospensione al traffico per manifestazioni culturali, religiose etc...

Stato civile:

Ricorsi anagrafici
Cambio o aggiunta nome
Cambio o aggiunta cognome

Stranieri:

Legalizzazione
Richiedenti asilo politico
Cittadinanza per matrimonio con cittadino/a italiano/a
Cittadinanza per stranieri residenti

Toponomastica:

Intitolazione scuole
Intitolazione strade

SERVIZI FORNITI ALLA COLLETTIVITÀ: FAVORIRE LA COESIONE SOCIALE ED ISTITUZIONALE NEL TERRITORIO, GARANTIRE LA LEGALITÀ E L'ORDINATO ESERCIZIO DEI DIRITTI NELL'AMBITO DI UNA COMUNITÀ.

Servizi destinati al “cliente interno”: sono forniti dalle unità organizzative “contabilità e gestione finanziaria”, “gestione del personale”, “controllo di gestione e dei sistemi informativi automatizzati”, “amministrazione, servizi generali e attività contrattuale”.

Il contesto in cui opera

L'Aquila, città sede della Prefettura, è il capoluogo dell'Abruzzo, regione che conta una superficie di 10.749 kmq e circa 1.300.000 abitanti. La provincia del-

L'Aquila conta oltre 3000.000 abitanti, con 108 Comuni con una estensione di 5034 kmq, pari quasi alla metà dell'intera regione.

L'Abruzzo, nel passato, ha avuto una specie di condizionamento dovuto alla posizione quasi marginale di passaggio tra Nord e Sud del Paese.

Come nel resto d'Italia, vi è un progressivo invecchiamento della popolazione; l'Abruzzo si caratterizza come una Regione con popolazione "matura" con un saldo naturale negativo e con una crescita totale dovuta al movimento migratorio.

L'Abruzzo può essere considerata una regione intermedia tra le aree del Mezzogiorno e quelle del Centro Nord dal punto di vista economico. Non è più area depressa in quanto il P.I.L. ha superato abbondantemente già dai primi anni 90, la soglia del 75% che conferma la superiorità della Regione in parola rispetto alle altre del Mezzogiorno.

Negli ultimi anni il ritmo di crescita economica si è attestato sui valori mediamente superiori a quelli relativi al totale nazionale.

Nell'ambito dell'occupazione, tuttavia, permangono diffusi fenomeni di sottoccupazione ed occupazione marginale.

La Provincia dell'Aquila presenta alcuni indicatori più bassi rispetto a quelli regionali (tasso di occupazione, tasso di attività, popolazione, reddito...), con minore velocità di crescita e con una disoccupazione che si attesta intorno all'8%.

Il circuito produttivo è caratterizzato, da una parte, da piccole e medie imprese regionali e da stabilimenti di grandi aziende extra regionali dall'altra.

La diffusione della grande impresa è legata ai nuclei di industrializzazione, mentre la piccola impresa è legata agli insediamenti residenziali, con un sistema economico disarticolato, con la mancata creazione di sistemi produttivi.

Lo stato attuale della situazione economica della provincia dell'Aquila presenta diversi aspetti problematici connessi ad una fase di ristrutturazione in corso in quasi tutti i comparti (agricolo, industriale, terziario e dei servizi), che operano nel tessuto economico-sociale e, soprattutto, della prolungata fase di stagnazione che ha investito tutti i settori in questione.

In una grave situazione di crisi economica, a causa della quale si sono svolte varie manifestazioni di protesta, continuano a versare le aziende del settore elettronico.

Dotazioni e tecnologie

Computers – 90 Personal computers collegati in rete – in dotazione alla quasi totalità dei dipendenti

Fotocopiatrici, scanner, telefax, videoproiettore.

Fornitori di prodotti e servizi

Per lo svolgimento della propria attività si avvale delle aziende ed imprese sul mercato sperando procedure ad evidenza pubblica.

Partnership

Direzione provinciale e regionale del lavoro, INPS, INAIL. Agenzia delle Entrate, Poste italiane, Regione Abruzzo, Provincia e Comune dell'Aquila, altri Enti e in generale con tutte le strutture periferiche del le amministrazioni pubbliche in generale e statali in particolare.

Stakeholder di riferimento

La collettività - cittadini, enti, stranieri, associazioni - presente sul territorio

Tappe principali del percorso qualità

Partecipa per la prima volta ad un premio qualità Ha già partecipato al premio "Cento progetti al servizio dei cittadini **risultando amministrazione vincitrice** con il progetto sperimentale MAP, pubblicato sul sito FORMEZ

STRUTTURA E ORGANIZZAZIONE

Organigramma dell'amministrazione

Prefetto

Dott. Giovanni Troiani

Vicario del prefetto - coordinatore U.T.G.

Dott.ssa Luciana Crisi - Viceprefetto

Ufficio per la rappresentanza dello Stato nella Regione per i rapporti con il sistema delle Autonomie

- Ufficio per la rappresentanza dello Stato nella regione per i rapporti con il sistema delle autonomie
- Ufficio rapporti con l'amministrazione regionale
Dirigente: Dott.ssa Graziella Patrizi - Viceprefetto

UFFICIO DI GABINETTO

- Capo di Gabinetto: Dott. Francesco Massidda - Viceprefetto
- Ufficio comunicazione, documentazione e relazioni con il pubblico: Dott. Rinaldo Pezzoli - Viceprefetto agg.
- Ufficio affari generali e sociali: Dott. Giorgio Neroni - Viceprefetto agg.

UFFICI AMMINISTRATIVI

- **AREA I** - Ordine e sicurezza pubblica, diritti civili, cittadinanza condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo
Dirigente: Dott. Francesco Massidda - Viceprefetto
- **AREA I BIS** - Ordine e sicurezza pubblica, diritti civili, cittadinanza condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo
Dirigente: Dott.ssa Maria Cristina Di Stefano- Viceprefetto agg
- **AREA 2** - Raccordo con gli enti locali e consultazioni elettorali
Dirigente: Dott.ssa Graziella Patrizi- Viceprefetto
- **AREA 3** - Protezione civile, difesa civile e coordinamento del soccorso pubblico
Dirigente: Dott.ssa Graziella Patrizi- Viceprefetto
- **AREA 4** - Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio
Dirigente: Dott.ssa Franca Ferraro- Viceprefetto agg
- **AREA 4 BIS** - Applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo, affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio
Dirigente: Dott. Massimo Aloisi- Viceprefetto agg
- **AREA ECONOMICO-FINANZIARIA**
Dirigente: Dott. ssa Franca Santoro

SERVIZI

- **SERVIZIO I** – Gestione del personale
Dirigente: Dott.ssa Franca Ferraro- Viceprefetto agg
- **SERVIZIO II** - Controllo di gestione e sistemi informativi automatizzati
Dirigente: dott.ssa Maria Cristina Di Stefano- Viceprefetto agg.

PERSONALE E RELATIVA SEGMENTAZIONE PER LIVELLI

Carriera prefettizia

Organico previsto n. 13: Prefetto, 6 Viceprefetti, 7 Viceprefetti aggiunti.
Effettivi in servizio n. 9: Prefetto, 3 Viceprefetti, 5 Viceprefetti aggiunti.

CONTRATTO MINISTERI (n. 96):

I Dirigente

I Direttore Amm.vo Contabile C35

7 Funzionari Amm.vi/Contabili C2

28 Collaboratori Amm.vi/Contabili Cl-C1 5

25 Assistenti Amm.vi B3-B3S

16 Operatori Amm.vi B2

13 Coadiutori Amm.vi/Contabili B I

5 Ausiliari Al-A IS

SEDI

Gli uffici della Prefettura dell'Aquila sono distribuiti fra tre immobili:

L'AQUILA

Piazza Della Repubblica, 11

Piazza Santa Maria Di Roio

Via S. Francesco Di Paola

DESCRIZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE IN RELAZIONE AL MOD. CAF

Critério 1- leadership

1.1 Dare una Direzione All'Organizzazione: sviluppare e comunicare: vision, mission e valori

Da vari anni la Prefettura dell'Aquila opera in un'ottica secondo la quale la Pubblica Amministrazione è vista e lavora non più come una meccanismo destinato a funzionare solo sulla base di norme, circolari, regolamenti e strutture gerarchiche, pertanto non più intesa come uno sterile macchinario incapace di autorigenerarsi, ma, viceversa, come un sistema sociale che deve essere guidato, ispirato, con intelligenza e grande apertura mentale, considerato quindi come un sistema vivente, fatto di persone – risorse umane – il cui scopo istituzionale è rendere servizi al cittadino-cliente.

Una Pubblica Amministrazione intesa, quindi, come una realtà organizzata, che deve gestire impianti, ruoli, mansioni, ma soprattutto deve gestire una rete di rapporti di relazioni con persone interne ed esterne.

Ciò comporta anche una nuova cultura della managerialità amministrativa, scandita anche dalle norme che in materia si sono susseguite dall'anno 1972 e che recentemente si ispirano al modello di "organizzazione per processi".

Il Prefetto ha più volte rivolto ai dirigenti specifiche direttive ed inviti per conseguire una sempre maggiore efficienza ed economicità dell'azione, in un quadro di forte accrescimento della cultura del risultato.

Vari i punti posti all'attenzione della dirigenza che si sono concretizzati in conseguenti adeguati comportamenti ed azioni, come risulterà nel prosieguo della trattazione.

Tra i punti qualificanti dell'attività della Prefettura dell'Aquila si evidenziano:

- l'agire per processi;
- l'effettuazione di riunioni settimanali di "staff meeting presiedute dal Prefetto, alle quali partecipano tutti i dirigenti;
- l'esame settimanale dell'andamento del budget riferito ai singoli capitoli di spesa,
- l'effettuazione di un monitoraggio mensile dell'assenteismo;
- l'attenzione al benessere organizzativo del personale;
- l'effettuazione di indagini di "customer satisfaction";
- l'attivazione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P.);
- la massima diffusione delle conoscenze informatiche tra il personale;
- la semplificazione dei procedimenti entro i limiti previsti dalle norme;
- la presenza di un ufficio stampa supportato da personale appositamente qualificato;
- il disporre di un proprio sito WEB ówww.prefettura.aq.it - attraverso il quale il cittadino-cliente può, tramite la rete Internet, accedere ai servizi della Prefettura.

Si agisce adottando dei progetti per realizzare gli obiettivi strategici fissati dal Ministero e da quelli operativi individuati, di conseguenza, dal Prefetto all'inizio di ciascun anno.

Difatti alla base dell'attività dell'anno vi è l'emanazione da parte del Ministro di una Direttiva generale attraverso la quale – alla luce di un atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri – si determinano annualmente le priorità politiche.

Tutta l'attività svolta è quindi effettuata in vista di *obiettivi* volti al miglioramento della gestione delle risorse umane e strumentali nell'ambito più generale della politica di modernizzazione prevista dalla citata Direttiva del Ministro dell'Interno.

Nel predisporre gli obiettivi vengono precisati *i risultati attesi, le azioni programmate e le risorse assegnate per la loro realizzazione, i tempi e le fasi di esecuzione e gli indicatori di misura*, anche sulla base delle direttive del Servizio Controllo di Gestione (SECIN) del Ministero dell'Interno.

Si precisa che la pianificazione in tutte le sue articolazioni avviene partendo da una attenta *analisi dei processi operativi* di competenza dei Servizi e delle Aree al fine del loro costante miglioramento e prosegue continuando la programmazione delle attività intraprese nei periodi precedenti, secondo una logica di migliore utilizzazione delle risorse umane e patrimoniali disponibili, che vengono utilizzate convenientemente senza tralasciare le occasioni per attuare i principi di flessibilità e funzionalità.

L'esperienza acquisita negli anni precedenti rende possibile *programmare i piani di azione con tempi e fasi di esecuzione* più dettagliati e puntuali permettendo di *riprogrammare* le attività in tempo reale in caso di circostanze nuove o fattori sopravvenuti.

La verifica dell'andamento degli obiettivi, come già accennato, viene effettuata in primo luogo settimanalmente in sede di **staff-meetings** con il Prefetto e con i dirigenti di tutte le Aree ed i Servizi, attraverso il monitoraggio dell'attività svolta in tutti i settori, con l'individuazione di eventuali problematiche insorte e la corrispondenza delle soluzioni adottate.

Ulteriori occasioni di verifica sono costituite dai *monitoraggi*, effettuati alle date del 31 maggio e al 30 settembre di ogni anno, in occasione dell'inoltro al Servizio di Controllo Interno (SECIN) dell'Ufficio del Gabinetto del Ministro dell'Interno di apposite schede contenenti dati sullo stato di attuazione degli obiettivi ministeriali e di quelli specifici della Prefettura.

Inoltre, ogni occasione di incontro con il personale viene utilizzata per ribadire alcuni *principi di correttezza* peraltro costantemente osservati dal personale stesso quali quello del rispetto dell'orario di ufficio, dei doveri dell'impiegato previsti dalla normativa contrattuale, della riservatezza nella trattazione degli atti, anche tramite i sistemi informatici, della correttezza e lealtà di rapporti sia all'interno dell'Amministrazione, sia all'esterno. Vengono impartite comunicazioni e direttive specifiche dirette al personale miranti all'osservanza di comportamenti univoci nei riguardi in particolar modo del cittadino – utente.

1.2 – Sviluppare e implementare un sistema di gestione dell'organizzazione

Nella Prefettura dell'Aquila sono previste due distinte tipologie di unità organizzative di livello operativo: le Aree funzionali ed i Servizi. Entrambe le tipologie di unità sono organizzate per la gestione di processi. Pertanto, a ciascuna Area Funzionale ed a ciascun Servizio corrispondono ruoli organizzativi di management

di processo. ciò che differenzia le due tipologie di unità organizzative è unicamente la natura dei processi gestiti:

- a) le **Aree Funzionali** gestiscono di regola processi operativi o finali, il cui output è quindi destinato ad un cliente esterno; ciascuna delle quali corrisponde ad una missione istituzionale che è parte del *core business* dell'Amministrazione dell'Interno, come da organigramma riportato nella parte di presentazione dell'amministrazione; Area I e Area I bis – “Ordine e sicurezza pubblica, Diritti Civili, Cittadinanza, Condizione Giuridica dello Straniero, Immigrazione e Diritto di Asilo”; Area II – “Raccordo con gli Enti Locali e Consultazioni Elettorali”, Area III – “Protezione Civile, Difesa Civile e Coordinamento del Soccorso Pubblico; Area IV e IV bis – “Applicazione del Sistema Sanzionatorio Amministrativo, Affari legali, contenzioso e rappresentanza in giudizio”;
- b) **Servizi** gestiscono processi strumentali o di supporto, il cui output è quindi destinato al cliente interno, Prefettura: Servizio della “Contabilità e Gestione Finanziaria”; Servizio I – “Gestione del Personale”; Servizio II – “Controllo di Gestione e dei Sistemi Informativi Automatizzati”; Servizio “Amministrazione, Servizi Generali e Attività Contrattuale”.
- c) Le Aree funzionali della Prefettura, anche quando gestiscono processi ripetitivi o processi ad assorbimento a impulso di risorse, poiché i processi ineriscono a funzioni di governo, in molti casi non si limitano alla realizzazione ed all'erogazione di prodotti-servizi standard, ma costruiscono output originali e concretamente rispondenti alle esigenze del territorio e cioè interagendo attivamente con l'ambiente sociale di riferimento e sviluppando adeguati sistemi di relazione. Le unità organizzative sono in condizione di realizzare i propri obiettivi in termini di outcome, e cioè di esito finale conforme agli indirizzi strategici, solo attraverso la capacità di operare in modo sistematico e integrato tra loro (reti interfunzionali) e di attivare e coinvolgere di volta in volta nei processi enti locali, altre pubbliche amministrazioni, associazioni di categoria, organizzazioni di volontari, sindacati, imprese, ecc. (reti interistituzionali). Una parte consistente dei processi di alcune Aree Funzionali (Area I e Area I bis – “Ordine e sicurezza pubblica, Diritti Civili, Cittadinanza, Condizione Giuridica dello Straniero, Immigrazione e Diritto di Asilo”; Area II – “Raccordo con gli Enti Locali e Consultazioni Elettorali”, Area III – “Protezione Civile, Difesa Civile e Coordinamento del Soccorso Pubblico”) sono anzi di tale complessità e presentano tali e tante variabili da poter essere gestiti in modo efficace ed efficiente solo suscitando una coordinata e continuativa cooperazione tra qualificati segmenti dell'ambiente interno ed esterno.

I processi gestiti dalle Aree IV e IV bis Applicazione del Sistema Sanzionatorio Amministrativo, Affari Legali e Contenzioso si caratterizzano, per un verso,

per un marcato carattere di paragiurisdizionalità e per l'altro per lo sviluppo di vere e proprie linee di politica degli interventi sanzionatori, indirizzando l'attività degli agenti accertatori sul territorio.

Secondo il modello di "organizzazione per processi" sono previsti due soli livelli gerarchici: quello del management generale (Prefetto) e quello del management operativo (Dirigenti di Aree, Servizi e Uffici di staff.).

Il livello del management generale ha cambiato completamente il proprio ruolo rispetto a quello che aveva in precedenza nel modello organizzativo tradizionale di tipo gerarchicofunzionale. Si è passati infatti dalla supervisione diretta e dall'adozione formale di tutti gli atti realizzati dai livelli gerarchici inferiori della struttura a un ruolo di indirizzo e direzione strategica dell'organizzazione, soprattutto attraverso gli strumenti del concorso alla pianificazione strategica, della programmazione gestionale operativa e del controllo di gestione.

In termini pratici, mentre in precedenza la firma della totalità degli atti, salvo l'esercizio del potere di delega, spettava al Prefetto titolare della Prefettura-U.T.G., con inevitabili effetti di sovraccarico cognitivo di quest'ultimo, ora ogni decisione e ambito di gestione inerente le specifiche modalità di azione operativa, ivi compresa la firma della generalità dei provvedimenti e degli altri atti amministrativi di pertinenza di ciascuna unità del livello operativo (Area o Servizio), spetta al dirigente (Viceprefetto o Viceprefetto Aggiunto) ad essa preposto in forza dell'attribuzione del rispettivo posto di funzione. L'unica eccezione a questa regola generale è costituita dall'adozione dei soli atti e delle sole decisioni inerenti il livello operativo che la legge espressamente riserva al Prefetto.

1.3 Motivare e supportare il personale dell'organizzazione e agire come modello di comportamento

L'aver realizzato un programma strutturato di rotazione degli incarichi, di concerto con le OO.SS. e la RSU, provvedendo all'avvicendamento del personale *contrattualizzato nelle Aree e Servizi* con la rotazione totale dei dipendenti nell'arco di un quadriennio, ha permesso ai dipendenti una maggiore conoscenza del contesto lavorativo allargato e ha reso più agevole il cambiamento di prassi e routine sedimentate favorendo contemporaneamente l'efficienza lavorativa e la crescita della professionalità.

Altresì accordi raggiunti in sede di contrattazione decentrata con le OO.SS. e la RSU per *l'utilizzo del Fondo di sede*, hanno consentito il consolidamento della applicazione di un metodo finalizzato a gratificare i dipendenti più capaci e uno stimolo ed un incentivo positivo per l'intero team a lavorare meglio e con maggiore professionalità e nel contempo ha costituito un disincentivo ad estraniarsi dal gruppo lavorativo.

Pur in presenza delle citate innovazioni, l'andamento dell'Ufficio non ha risentito della circostanza che il personale assegnato è nettamente inferiore alla dota-

zione organica prevista: ciò è stato possibile in virtù di una razionale distribuzione dei compiti tra tutti i dipendenti.

Si è provveduto al *pieno coinvolgimento dei dipendenti nel processo di cambiamento*, valorizzando gli sforzi dei singoli che hanno mostrato iniziative e nell'introdurre pratiche innovative, inserendole nella pianificazione delle attività del servizio, favorendo le relazioni orizzontali e il lavoro di gruppo, stimolando forme di autocontrollo e responsabilizzazione rispetto al raggiungimento dei risultati: sono stati formulati inviti per l'avanzamento di pratiche di reingegnerizzazione da parte sia dei dirigenti che dei loro collaboratori.

D'altra parte non sono stati scoraggiati *i tentativi sperimentali di cambiamento* e le eventuali empassé rilevate nel corso delle attività di innovazione sono state considerate come crescita lavorativa e valorizzate in termini di apprendimento anche per tutti gli altri componenti del team lavorativo. È stato assicurato ai dipendenti un *clima creativo e professionale* con forte attenzione ai risultati e nessuna tolleranza è stata concessa nei confronti di atteggiamenti di superficialità e di mediocrità.

Questo ha contribuito a creare *tra i dipendenti un senso di appartenenza* alla funzione svolta, motivando ognuno ad assumere comportamenti coerenti con la direzione del cambiamento in corso e ad intraprendere una ulteriore crescita professionale finalizzata al miglioramento continuo della qualità e della quantità del servizio reso.

Il personale si è sentito così gratificato e sempre più stimolato a *condividere l'impegno comune* e la possibilità di lavorare in un contesto *organizzato in processi operativi verticali* che, favorendo un'adeguata varietà di compiti ed un'ampia autonomia lavorativa, accompagnata ad una maggiore responsabilizzazione, ha migliorato l'efficienza dell'azione amministrativa.

La trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, l'aver assicurato la chiarezza degli enunciati e la loro coerenza con la prassi operativa, l'aver messo a disposizione dei dipendenti le informazioni pertinenti al proprio lavoro, rendendole accessibili a tutti, ha creato un *ambiente relazionale comunicativo*, franco e collaborativo che ha migliorato le prestazioni fornite all'utente interno e esterno.

Sono stati attuati interventi formativi nel campo dell'informatica, per tutti i dipendenti della Prefettura, che hanno senza dubbio contribuito a dissipare definitivamente l'iniziale diffidenza verso il mezzo informatico. L'attività di formazione sull'utilizzo di Internet, Intranet e le caselle di posta elettronica hanno accresciuto l'aspirazione a disporre di strumenti sempre più evoluti ad acquisire le nozioni e la pratica necessaria per la migliore utilizzazione, con conseguente ulteriore motivazione dei collaboratori.

1.4 Gestire i rapporti con il livello politico e gli altri portatori d'interesse

Vengono mantenuti in particolare dall'Ufficio di Gabinetto con regolari e proattive relazioni con le Autorità locali. I rapporti con i Vertici politici comunali, provinciali e regionali vengono prevalentemente curati dal Prefetto.

Nell'Ufficio di Rappresentanza dello Stato sono stati istituiti canali istituzionali prima inesistenti con gli uffici della Regione e del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sono stati stipulati protocolli di intesa con varie Amministrazioni comunali della Provincia in tema di ordine e sicurezza pubblica.

È stato promosso, definito e concluso un Accordo con l'Associazione delle Banche (ABI) a livello regionale, concernente il contrasto delle rapine in banca.

L'immagine dell'Amministrazione percepita dalla collettività, confortata anche dal riscontro di quanto riportato dagli organi di informazione, e di prestigio e di autorevolezza. Presso la Prefettura dell'Aquila particolare cura è dedicata a rapporti con l'esterno, gestiti da un apposita area "Comunicazione, documentazione e rapporti con il pubblico presso il quale opera un ufficio stampa che conta tre addetti di particolare qualificazione.

Critério 2 : *Strategia e pianificazione*

2.1 Raccogliere le informazioni relative ai bisogni presenti e futuri dei portatori di interesse

La Prefettura raccoglie dati su alcuni importanti aspetti della realtà locale, riportati nelle pubblicazioni Relazione economica di base della provincia, elaborata semestralmente, e Situazione di crisi delle imprese della provincia continuamente aggiornata, entrambe curate dall'Ufficio Affari Generali e Sociali.

Cura e pubblica, inoltre, il Rapporto sull'immigrazione nella provincia. Il lavoro è mirato all'analisi dei vari profili sociologici e statistici che emergono da un'attenta osservazione di tutti gli aspetti connessi al fenomeno dell'immigrazione nella Provincia aquilana. La pubblicazione è riportata annualmente nel Catalogo SISTAN (in quello del 2004 vedasi pag. 17 n. 30).

Ha inoltre istituito, sin dall'anno 2002, un gruppo di lavoro nell'ambito della Conferenza Permanente, con il compito di monitorare la situazione degli infortuni sul lavoro e l'attività di vigilanza svolta in materia di prevenzione e protezione nei luoghi di lavoro al fine di costituire una banca dati omogenea per una successiva azione di stimolo e di proposta finalizzate all'impiego delle risorse nella giusta direzione.

Altra rilevazione compiuta sempre nell'ambito della Conferenza Permanente viene effettuata da oltre un anno per disporre di una banca dati adeguata al fine di verificare l'incidenza del lavoro nero sull'indice di frequenza infortunistico: ciò su impulso dei rappresentanti degli enti preposti alla vigilanza i quali hanno fatto rilevare che stranamente molti infortuni accadono lo stesso giorno dell'assunzione, facendo sospettare che l'infortunato lavorasse in nero e che ne è stata dichiarata l'assunzione solo il giorno dell'evento infortunistico.

2.2 Sviluppare, rivedere e aggiornare politiche e strategie

Nella logica di un'organizzazione non più rigida e verticistica ma per processi, questa Prefettura ha adottato le proprie strategie e la propria struttura a seconda degli obiettivi prefissati dal Ministero e delle esigenze presenti nella provincia, secondo una flessibilità strategica e strutturale.

Ciò non attraverso adattamenti connessi ad eventi eccezionali e delimitati nel tempo, ma, nella logica del miglioramento continuo, come flusso adattativo ininterrotto, che cerca di comprendere i bisogni della società civile e, quindi, di dare risposte appropriate e tempestive.

Le settimanali riunioni di staff meeting, dove vengono confrontati i risultati di tutte le Aree ed i Servizi della Prefettura con gli obiettivi e le esigenze sopra descritte, hanno contribuito a tenere alta l'attenzione sull'aspetto dell'innovazione interna, stimolando proposte e soluzioni per un miglioramento continuo dell'azione amministrativa.

A titolo di esempio, si riporta l'esperienza della riorganizzazione dell'Ufficio di Protezione Civile e dell'Ufficio di Rappresentanza dello Stato, per i quali sono intervenuti rilevanti mutamenti normativi e organizzativi, che hanno inciso profondamente sull'attività dei relativi uffici, imponendo una radicale riorganizzazione del lavoro ed una conseguente necessità di riprogettare processi lavorativi in atto con la previsione di nuove procedure.

Relativamente all'**Area di Protezione Civile**, da un lato rilevanti mutamenti normativi hanno ridisegnato le competenze istituzionali di tutti gli enti operanti nel settore, e dunque anche del Prefetto, dall'altro i cambiamenti organizzativi intervenuti a seguito della riforma della carriera prefettizia hanno comportato una riorganizzazione generale degli uffici della Prefettura UTG.

L'istituzione della Protezione Civile come area autonoma e indipendente dall'Ufficio di Gabinetto del Prefetto ha imposto inevitabilmente l'attuazione di nuovi moduli organizzativi.

Nell'organizzazione generale dell'ufficio si è dovuto tener conto della particolare natura di alcuni dei servizi trattati, articolando il lavoro del personale con apposite turnazioni, definendo ex novo la complessiva funzionalità del sistema di

protezione civile all'interno della Prefettura con la progettazione e l'articolazione dell'attività della sala operativa di protezione civile e del nuovo rapporto di collaborazione istituzionale con la Provincia e gli altri enti interessati.

Inoltre, si è provveduto a dare attuazione al profondo cambiamento organizzativo, definendo l'attività dei collaboratori dell'ufficio e determinando i compiti spettanti a ciascuno.

In attuazione dei mutamenti medio tempore intervenuti, sono state ripensate le procedure esistenti per la trattazione degli esposti, alla luce dei nuovi rapporti e delle nuove sinergie instaurati con le Amministrazioni e gli enti operanti sul territorio provinciale.

La messa a regime della Sala Operativa di Protezione Civile ha comportato l'utilizzazione di nuove tecnologie e la costituzione di banche dati prima inesistenti o comunque non disponibili, nonché la necessità, per i collaboratori addetti, di acquisire velocemente nuove capacità e competenze professionali per essere in grado di far funzionare la sala stessa.

Per un'efficace opera di coordinamento delle attività che si svolgono nell'ambito della sala operativa di protezione civile, si è reso altresì necessario instaurare un nuovo rapporto di collaborazione e nuove sinergie con la Provincia e con i responsabili delle funzioni di supporto, che rappresentano in sostanza le Amministrazioni ed Enti che operano sul territorio nella materia in parola.

In particolare rilevante è stata l'istituzione di un canale di comunicazione permanente con la Regione Abruzzo e la realizzazione di scambi informativi e sinergie di lavoro con la sala operativa della Regione stessa.

Nell'Ufficio di Rappresentanza dello Stato sono stati istituiti canali istituzionali prima inesistenti con gli uffici della Regione Abruzzo e del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Anche in questo settore, sono state rivisitate le procedure già in atto relative a procedimenti attinenti l'edilizia scolastica, procedimenti attuativi del D.to Lgs. n. 165/2001 per il monitoraggio degli adempimenti delle Amministrazioni ed Enti pubblici sul territorio regionale, connessi alla presentazione del conto annuale del personale, esposti vari alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e delle radicali modifiche normative successivamente intervenute.

2.3 Implementare sistemi di analisi strategica e pianificazione nel complesso dell'organizzazione

L'innovazione organizzativa è stata rafforzata attraverso riunioni di staff meeting, a cadenza settimanale finalizzate a mettere in discussione le pratiche esistenti, consentendo di analizzare i problemi più frequenti e di trovarne le soluzioni, individuando possibili margini di miglioramento del servizio e del clima lavorativo,

sperimentando innovazioni nelle attività svolte giorno per giorno tanto in relazione alle modalità di gestione dei processi e del sistema di relazioni interne ed esterne, quanto ad un più adeguato ed incisivo impiego delle tecnologie.

DI rilievo la *rilevazione sperimentale avviata nell'anno 2004 dal Servizio controllo di gestione* (interno alla Prefettura) che ha preso in esame i procedimenti più significativi di ciascuna Area e Servizio – circa 60 processi - ne ha quantificato il costo medio per semestre ed ha consentito di rilevare gli scostamenti percentuali tra vari semestri.

Infatti, l'analisi degli scostamenti effettuata in sede di staff-meeting ha consentito di elaborare per i semestri successivi programmi lavorativi di potenziamento e/o riduzione in percentuale del personale assegnato ai procedimenti valutati per migliorarne la qualità.

Nell'ambito di un progetto del Ministero dell'interno è stata realizzata nell'anno 2004 la mappatura di n. 28 processi, 213 subprocessi e 607 attività. La procedura è stata adottata come modello per le altre Prefetture d'Italia.

Critério 3 :Gestione delle risorse umane

3.1 Pianificare, gestire e migliorare le politiche di pianificazione e gestione delle risorse umane

È costante l'attività per stimolare il personale alla *cultura del risultato e della innovazione* sia attraverso il continuo coinvolgimento dello stesso in forma di consapevole partecipazione agli obiettivi assegnati da conseguire sia attraverso la costante informazione dei risultati, di volta in volta raggiunti.

Si provvede al pieno coinvolgimento dei dipendenti nel processo di cambiamento valorizzando gli sforzi dei singoli che hanno mostrato iniziative nell'introdurre pratiche innovative, inserendole nella pianificazione delle attività del servizio, favorendo le relazioni orizzontali e il lavoro di gruppo, stimolando forme di auto-controllo e di responsabilizzazione rispetto al raggiungimento dei risultati.

D'altra parte non sono stati scoraggiati i tentativi sperimentali di cambiamento e le eventuali emparse rilevate nel corso delle attività di innovazione sono state considerate come crescita lavorativa e valorizzate in termini di apprendimento anche per tutti gli altri componenti del team lavorativo. Viene assicurato ai dipendenti un clima creativo e professionale con forte attenzione ai risultati e nessuna tolleranza a superficialità e mediocrità.

Questo ha contribuito a sviluppare tra i dipendenti una cultura forte, diffusa e condivisa, coerente con la direzione del cambiamento in corso ed ha permesso a ciascun collaboratore di intraprendere una ulteriore crescita professionale finalizzata al miglioramento continuo della qualità e della quantità del servizio reso (Mission- nei confronti del cittadino-cliente)

Il personale si è sentito così gratificato e sempre più stimolato a condividere l'impegno comune e la possibilità di lavorare in un contesto organizzato in processi operativi verticali che, favorendo un'adeguata varietà di compiti ed un'ampia autonomia lavorativa accompagnata ad una maggiore responsabilizzazione, ha migliorato l'efficienza dell'azione amministrativa.

La trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, l'aver assicurato la chiarezza degli enunciati e la loro coerenza con la prassi operativa, l'aver messo a disposizione dei dipendenti le informazioni pertinenti il proprio lavoro, rendendole accessibili a tutti, ha creato un ambiente relazionale comunicativo, franco e collaborativo che ha migliorato le prestazioni fornite all'utente interno e esterno.

Inoltre, l'aver realizzato un programma strutturato di rotazione degli incarichi, di concerto con le OO.SS. e la RSU, provvedendo all'avvicendamento del personale contrattualizzato nelle Aree e Servizi, per concludere la rotazione totale nell'arco di un quadriennio, ha permesso ai dipendenti una maggiore conoscenza del contesto lavorativo allargato e ha reso più agevole il cambiamento di prassi e routine sedimentate favorendo contemporaneamente l'efficienza lavorativa e la crescita della professionalità.

Altresì, l'accordo raggiunto in sede di contrattazione decentrata con le OO.SS. e la RSU per l'utilizzo del Fondo di sede, anche per l'anno di che trattasi, ha consentito il consolidamento della applicazione di un metodo finalizzato a gratificare i dipendenti più capaci e uno stimolo ed un incentivo positivo per l'intero team a lavorare meglio e con maggiore professionalità e nel contempo un disincentivo ad estraniarsi dal gruppo lavorativo.

L'andamento dell'ufficio pur in presenza delle citate innovazioni non ha risentito della circostanza che il personale assegnato è nettamente inferiore alla dotazione organica prevista (oltre il 30% in meno): ciò è stato possibile in virtù di una razionale distribuzione dei compiti tra tutti i dipendenti.

3.2 Identificare, sviluppare ed utilizzare le competenze del personale allineando i compiti individuali e di gruppo agli obiettivi dell'organizzazione.

Il miglioramento dell'attitudine del personale alle relazioni con il cittadino-cliente è avvenuto investendo energie per la maggiore **conoscenza delle attività da parte degli operatori, fornendo le informazioni pertinenti il proprio lavoro, il loro continuo coinvolgimento in forma di consapevole partecipazione agli obiettivi e la costante informazione dei risultati raggiunti.** non contraddicendo nei fatti e nella operatività quanto deciso, regolamentato e condiviso, per contribuire a rafforzare tra i dipendenti il senso di appartenenza alla funzione svolta, il pieno coinvolgimento nel processo di cambiamento in essere e la condivisione delle missioni istituzionali dell'Amministrazione e degli obiettivi funzionali alla struttura.

Inoltre si rappresenta che ogni occasione **di incontro con il personale è stata utilizzata per ribadire alcuni principi di correttezza** peraltro costantemente osservati dal personale stesso quali quello del rispetto dell'orario d'ufficio, dei doveri dell'impiegato previsti dalla normativa contrattuale, della riservatezza nella trattazione degli atti, anche tramite i sistemi informatici, della correttezza e lealtà di rapporti sia all'interno dell'Amministrazione, sia all'esterno. Sono state **fornite indicazioni e direttive specifiche dirette al personale miranti all'osservanza di comportamenti univoci nei riguardi in particolar modo del cittadino utente.**

Per quanto riguarda la formazione del personale, intensa è stata l'attività didattica svolta al fine di diffondere una cultura organizzativa e del servizio forte, diffusa e condivisa.

Particolare attenzione è stata dedicata, anche per l'anno di riferimento all'apprendimento dell'uso delle tecnologie informatiche, nel convincimento che attraverso tale impiego, è possibile ridurre sensibilmente i tempi precedentemente occorrenti per l'espletamento dei carichi di lavoro.

Gli interventi formativi attuati nel campo dell'informatica, che hanno concluso il programma previsto per tutti i dipendenti della Prefettura, hanno senza dubbio contribuito a dissipare definitivamente l'iniziale diffidenza verso il mezzo informatico. L'attività di formazione sull'utilizzo di Internet, Intranet e le caselle di posta elettronica con la ricezione e l'invio, hanno accresciuto l'aspirazione a disporre di strumenti sempre più evoluti ed ad acquisire le nozioni e la pratica necessaria per la migliore utilizzazione.

3.3 Coinvolgere il personale attraverso lo sviluppo del dialogo e dell'empowerment.

Costante è la promozione della cultura del dialogo e della comunicazione aperta, previa consultazione con le rappresentanze del personale (RSU) e le OO.SS., su argomenti che hanno spaziato dall'organizzazione degli Uffici, alla previsione e attuazione di un programma di avvicendamento del personale contrattualizzato nelle Aree e Servizi, all'accordo per l'utilizzo del Fondo di Sede.

Si è attuato un programma articolato di formazione decentrata del personale che, da un lato, ha permesso ai dipendenti una **maggiore conoscenza del contesto lavorativo allargato** e ha reso più agevole il **cambiamento di prassi e di routine sedimentate** favorendo contemporaneamente **l'efficienza lavorativa e la crescita della professionalità** e dall'altro ha consentito il **consolidamento della applicazione** di un metodo finalizzato a gratificare i **dipendenti più capaci** e uno stimolo ed un incentivo positivo per l'intero team a lavorare meglio e con maggiore professionalità e nel contempo un **disincentivo ad estraniarsi dal gruppo lavorativo.**

Si è cercato di **coinvolgere il personale nello sviluppo di piani e strategie**, nella definizione dei processi e nell'identificazione e implementazione delle azioni di miglioramento valorizzando gli sforzi dei singoli che hanno mostrato iniziative nell'introdurre pratiche innovative, inserendole nella pianificazione delle attività del servizio, favorendo le relazioni orizzontali e il lavoro di gruppo, stimolando forme di autocontrollo e responsabilizzazione rispetto al raggiungimento dei risultati.

D'altra parte non sono stati scoraggiati i tentativi sperimentali di cambiamento e le eventuali emparse rilevate nel corso delle attività di innovazione sono state considerate come crescita lavorativa e valorizzate in termini di apprendimento anche per tutti gli altri componenti del team lavorativo. È stato assicurato ai **dipendenti un clima creativo e professionale con forte attenzione ai risultati** e nessuna **tolleranza è stata concessa nei confronti di atteggiamenti di superficialità e mediocrità**.

Questo ha contribuito a creare tra i dipendenti **un senso di appartenenza alla funzione svolta**, motivando ognuno ad assumere comportamenti coerenti con la direzione del cambiamento in corso e ad intraprendere una ulteriore crescita professionale finalizzata al **miglioramento continuo della qualità e della quantità del servizio reso**.

Il personale si è sentito così gratificato e sempre più stimolato a condividere l'impegno comune e la possibilità *di* lavorare in un contesto organizzato in processi operativi verticali che, favorendo un'adeguata varietà di compiti ed un'ampia autonomia lavorativa va accompagnata ad una maggiore responsabilità, ha migliorato l'efficienza dell'azione amministrativa.

La trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, l'aver assicurato la chiarezza degli enunciati e la loro coerenza con la prassi operativa, **l'aver messo a disposizione dei dipendenti le informazioni pertinenti il proprio lavoro, rendendole accessibili a tutti, hanno creato un ambiente relazionale comunicativo, franco e collaborativo che ha migliorato le prestazioni fornite all'utente interno e esterno**.

Per favorire il diffondersi della cultura del cambiamento organizzativo si è cercato di accentrare l'attenzione *sull'utilizzo delle nuove dotazioni informatiche* (caselle corporate di posta elettronica, Internet e Intranet) per accrescere la consapevolezza nel personale anche della necessità di utilizzare *i mezzi* informatici per affrontare in modo efficiente il carico via via crescente degli uffici e migliorare la qualità dell'azione amministrativa.

Inoltre l'innovazione organizzativa *si* è rafforzata attraverso **riunioni a cadenza settimanale** finalizzate a mettere in discussione le pratiche esistenti, consentendo di analizzare *i problemi* più frequenti e di trovarne le soluzioni, individuando possibili margini di miglioramento nel servizio e del clima lavorativo, sperimentando innovazioni nelle attività svolte giorno per giorno tanto in relazione alle modalità di gestione dei processi e del sistema di relazioni interne ed esterne, quanto ad un più adeguato ed incisivo impiego delle tecnologie.

Criterio 4 : *Partnership e risorse*

4.1 Sviluppo e implementazione delle relazioni con partner-chiave

I partner chiave della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo differiscono a seconda delle funzioni attribuite dal legislatore:

4.1.1 Coordinamento dell'attività amministrativa degli Uffici periferici dello Stato per l'integrazione dell'azione statale con quella della Regione e degli enti locali al fine di garantire la cooperazione tra le istituzioni (Decreto Legislativo 21 gennaio 2004, n. 29).

In tale contesto, si evidenzia l'attività svolta in sede di Conferenza Permanente, ex art. 4 del D.P.R. 17 maggio 2001, n. 287. Quest'ultima si riunisce, di norma, con cadenza trimestrale e costituisce lo strumento di attuazione, anche in ambito regionale, delle direttive del Governo. La Prefettura dell'Aquila, tramite la Conferenza, svolge opera di stimolo e monitoraggio in vari campi dell'azione amministrativa. Tra le più rilevanti quelle relative all'attuazione della semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, all'esame dei dati sugli infortuni sul lavoro e della connessa azione di prevenzione, al monitoraggio sul lavoro nero, allo stato di attuazione della carta dei servizi da parte delle Amministrazioni statali periferiche, allo stato del miglioramento dei servizi chiesti alla Pubblica Amministrazione da parte delle imprese operanti sul territorio.

4.1.2 Rappresentanza dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie (Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Compito dell'Ufficio di Rappresentanza dello Stato, grazie ai buoni rapporti instaurati con i dirigenti della Giunta e del Consiglio Regionale, è quello di espletare un costante monitoraggio dell'attività legislativa della Regione Abruzzo, anche in via preventiva, con l'esame di progetti di legge sia approvati che non ancora approvati dall'Assemblea Consiliare. Compito dello stesso Ufficio è acquisire informazioni sulla attività della Giunta regionale al fine anche di una azione di coordinamento, in applicazione del principio di leale collaborazione, con quella delle Amministrazioni statali e locali operanti nello stesso ambito provinciale; in proposito, potrebbe, ove ne sussistano i presupposti, essere interessato l'esercizio di un potere sostitutivo da parte del Prefetto.

4.1.3 Autorità provinciale di pubblica sicurezza (legge 1° aprile 1981, n. 121)

In questa veste, il Prefetto coordina le Forze di polizia e predispone i piani coordinati di controllo del territorio; presiede, inoltre, il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica e il Comitato Tecnico Interforze.

In sede di Conferenza Regionale delle Autorità di pubblica sicurezza, il Prefetto procede all'esame dello stato dell'ordine e della sicurezza pubblica in Abruzzo, anche con riferimento al monitoraggio ed alla valutazione delle attività di prevenzione e di contrasto dei fenomeni criminosi. Tali dati e le valutazioni espresse in sede di conferenza vengono poi inoltrati con apposite relazioni, al Ministro dell'Interno e al Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

4.1.4 Difesa Civile e Protezione Civile

In questi ultimi anni sono stati istituiti numerosi gruppi di lavoro, conclusi due protocolli d'intesa in materia di protezione civile, uno sottoscritto in data 6/5/2003 con la Provincia dell'Aquila per la gestione comune della Sala Operativa di Protezione Civile, l'altro sottoscritto il 3/11/2005 con la Regione Abruzzo relativo alle procedure concordate per la diramazione degli avvisi di condizioni meteo avverse, dei bollettini e degli avvisi di criticità.

È stata attuata specifica azione di coordinamento, in particolare tra tutte le forze statali che vengono interessate dall'emergenza, ma anche con il Comitato Provinciale della CRI e il Servizio 118, intesa ad ottenere una maggiore circolarità delle informazioni, circolarità spesso determinante, ai fini della buona riuscita dell'intervento in emergenza.

È stato altresì curato l'aggiornamento e l'acquisizione dei dati da parte dei responsabili della Sala operativa di protezione civile.

4.1.5 Garante della continuità gestionale delle Amministrazioni locali e di vigilanza di funzioni svolte in relazione ai servizi di competenza statale (anagrafe, stato civile, servizi elettorali).

Il Prefetto assicura il corretto svolgimento del procedimento elettorale e cura le procedure di scioglimento e sospensione dei consigli comunali, o di rimozione o sospensione degli amministratori. Nei confronti delle Amministrazioni locali svolge inoltre funzioni di raccordo e di collaborazione.

Nell'area degli Enti locali e dell'elettorale, l'Ufficio svolge efficacemente un ruolo di consulenza e di supporto alle attività dei comuni e, in generale, degli enti locali presenti sul territorio.

4.1.6 Garante della coesione sociale nel territorio.

Tra le funzioni ricomprese nell'area dell'amministrazione generale vi sono le attività relative alla mediazione nelle vertenze di lavoro ed alla garanzia dei servizi pubblici essenziali, al riconoscimento delle persone giuridiche, alla concessione dello status di cittadino italiano, all'irrogazione di sanzioni amministrative per infrazioni depenalizzate ed in materia di circolazione stradale.

È stata realizzata una piena integrazione dei supporti interistituzionali fra gli uffici coinvolti nella procedura di regolarizzazione degli stranieri irregolari presunti sul territorio (Questura, Direzione Prov.le del Lavoro, INPS, Agenzia delle Entrate e Poste Italiane).

Tale cooperazione, attuata con riunioni periodiche ha consentito di raggiungere l'obiettivo comune con celerità ed efficacia.

L'integrazione con altre Amministrazioni si realizza ogni anno in occasione della stesura del **“Rapporto sull'immigrazione nella provincia”**

Grazie al coordinamento organizzativo della Prefettura sono state create sinergie utili e collegamenti efficaci all'interno del gruppo di lavoro necessari per conseguire l'obiettivo della pubblicazione mediante la quale si è potuto offrire un prodotto fruibile sia dai cittadini che dagli addetti ai lavori.

4.2 Sviluppo e implementazione delle relazioni con clienti/cittadini

In attuazione alla specifica Direttiva ministeriale, finalizzata al miglioramento continuo nei rapporti con il cittadino-utente, è stato costituito **l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P.)**.

Il personale addetto al nuovo incarico ha potuto efficacemente svolgere, basandosi su modalità operative e procedure già sperimentate, i propri compiti, accresciuti dopo il confluire di ulteriori competenze non previste originariamente dal legislatore per tale tipo di ufficio.

L'U.R.P., dotato di adeguata strumentazione tecnologica ed in collegamento con gli archivi della Prefettura, ha potuto ben operare – grazie anche all'ausilio di tali strumenti – ed ha avuto il gradimento di oltre il 90% degli utenti che hanno partecipato ad una indagine di customer satisfaction.

4.3 Gestione della conoscenza

Sono stati utilizzati efficaci sistemi di **comunicazione interna** attraverso frequenti riunioni di “STAFF”, nel corso delle quali, in un clima di sereno dialogo,

è stato evidenziato il ruolo dello scambio di tutte le informazioni attinenti agli ambiti lavorativi anche di altre Aree e Servizi per una visione globale ed omogenea di tutte le attività della Prefettura.

La circolazione della conoscenza ha avuto, altresì, luogo attraverso una **rotazione programmata degli incarichi** nei singoli uffici, al fine di ottenere un'intercambiabilità nelle funzioni. La comunicazione interna è stata ampiamente supportata dall'uso **dei mezzi informatici** (internet, newsletter).

Ulteriore aspetto di rilevanza nella gestione della conoscenza è stato quello culturale della formazione medi ante frequenti corsi, attinenti non solo all'acquisizione delle conoscenze informatiche, ma soprattutto per l'attuazione del nuovo modello organizzativo per processi e alla nuova cultura del servizio nei confronti del cittadino-utente.

4.4. Gestione delle risorse finanziarie

In materia contabile, si è passati da un modello di gestione caratterizzato dall'esclusiva osservanza delle risorse finanziarie assegnate sui capitoli di bilancio (di mera legalità), ad uno più evoluto di economicità (di buon andamento).

Preliminarmente, si è proceduto, d'intesa con tutti i Dirigenti delle Aree e Servizi, ad un'analisi dettagliata di tutti i procedimenti amministrativi, con calcolo dei tempi e delle risorse umane e tecnologiche impiegate in ciascuna fase procedimentale.

La semplificazione dei procedimenti, correlata alla cultura dell'efficienza e dell'efficacia ormai fatta propria da ciascuno, ha determinato una riduzione dei tempi procedurali con conseguente abbassamento dei costi.

Nella logica di un "miglioramento continuo" delle prestazioni, in sede di verifica settimanale – STAFF MEETING – le risorse finanziarie assegnate nei singoli capitoli vengono confrontate con il numero delle pratiche espletate dai singoli uffici, affinché sia quantificabile l'andamento dei costi delle attività procedurali e degli eventuali risparmi raggiunti.

4.5. Gestione delle risorse tecnologiche

Nell'attuazione della nuova organizzazione per processi adottata da questa Prefettura, fondamentale importanza ha assunto il ruolo dell'impiego dei mezzi tecnologici, ciò per la necessaria quantificazione dei dati, sulla base dei quali poter effettuare tutte le periodiche valutazioni di efficienza e di efficacia.

La Prefettura,, al riguardo, dispone di un sistema **di archivio informatizzato** (WEBARCH), di una **"rete LAN interna"** ed oltre il 50% dei dipendenti è dotato di una **"casella di posta elettronica"**.

Al riguardo, è costante l'opera di riduzione dell'uso del mezzo cartaceo nelle comunicazioni, progressivamente sostituito dall'impiego dell'inoltro via e-mail, con abbattimento di costi legati alla produzione, spedizione e conservazione di documenti cartacei.

4.6. Gestione delle infrastrutture e del patrimonio

Il diffuso impiego della posta elettronica ha consentito, tra l'altro, la progressiva diminuzione degli spazi occupati dal cartaceo.

In tale contesto, ripetute procedure di scarto di atti di archivio, hanno permesso di liberare **numerosi spazi precedentemente occupati da documenti**.

Detto recupero è stato utile sia sotto il profilo della riduzione dei costi di locazione degli ambienti, sia sotto l'aspetto motivazionale degli operatori che, attualmente, svolgono le loro attività *in* spazi più salubri e meno angusti.

I locali degli uffici sono oggetto di costanti ristrutturazioni e, ubicati nel centro cittadino, sono agevolmente accessibili al cittadino-utente.

In particolare, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) è ubicato al piano terra della sede centrale della Prefettura, per consentire l'accesso ai portatori di handicap.

Tutti gli uffici sono dotati delle apposite strutture di supporto (postazioni personal computer, collegate in rete, caselle di posta elettronica, fotocopiatrici, fax).

PIANIFICAZIONE
E
CONTROLLO



Il controllo di gestione nel Ministero dell'Interno

(a cura del Servizio di Controllo Interno)

Nell'arco del 2006, è stata portata a completamento l'introduzione del modello di controllo di gestione, che ha per "oggetto" la misurazione dei processi e degli obiettivi gestionali, presso i Dipartimenti e presso le Prefetture-UTG, e ne è stata avviata l'introduzione presso le Questure e presso i Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco. I risultati sono esposti nel "Primo rapporto sul funzionamento del controllo di gestione nel Ministero dell'Interno".

Dipartimenti. È stata completata l'introduzione del sistema integrato processi/obiettivi presso le strutture centrali. In particolare, è stato possibile:

-avviare la sperimentazione della misurazione dei processi in tutti i Dipartimenti, negli ambiti individuati dai responsabili delle strutture. I Dipartimenti hanno ora l'onere di attivare, entro il 2007, la misurazione su tutti i processi rilevati in sede di analisi organizzativa, con il supporto metodologico del SECIN;

-strutturare e formalizzare la programmazione gestionale dei Dipartimenti, sul modello già utilizzato per le Prefetture-UTG (tutti i Dipartimenti adotteranno per l'anno 2007 un modello unitario di programmazione gestionale, messo a disposizione dal SECIN, che renderà più agevole la misurazione e il collegamento con il controllo strategico);

- ricondurre i macroprocessi e processi complessivamente individuati alla classificazione COFOG-RGS per missioni istituzionali, indispensabile per il collegamento obiettivi/risorse di bilancio;

- organizzare il supporto formativo per i dirigenti dipartimentali impegnati nelle unità di pianificazione, programmazione e controllo di gestione, alcune ricostituite di recente;

Prefetture-UTG. Alle prime 40 Prefetture-UTG (I° gruppo pilota: *Ancona, Benevento, Cagliari, Chieti, Como, Enna, Genova, Grosseto, Imperia, L'Aquila, Matera, Modena, Napoli, Pesaro-Urbino, Siena, Siracusa, Taranto, Terni, Torino, Vibo Valentia*; II° gruppo: *Alessandria, Bologna, Campobasso, Cosenza, Cuneo, Latina, Lecco, Lucca, Milano, Palermo, Pavia, Perugia, Pordenone, Reggio Emilia, Roma, Sassari, Udine, Venezia, Verona, Vicenza*), si sono aggiunte, in termini di coinvolgimento e formazione, tutte le altre, a decorrere dall'ultimo trimestre 2006;

Il SECIN continuerà a raccogliere e ad analizzare l'esito del monitoraggio dei 117 processi considerati prioritari (su 223 complessivamente rilevati), mentre le singole sedi completeranno l'attivazione del monitoraggio sui restanti processi entro l'anno 2007, secondo le priorità di ciascuna sede;

Questure e Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco. È stata realizzata l'analisi organizzativa sulla Questura di Arezzo e sul Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Bologna. Il percorso di definizione del modello di controllo di gestione, analogo a quello già adottato per le Prefetture-UTG, sarà completato entro l'anno 2007, con la collaborazione e la condivisione di altre sedi;

Sistema informativo di supporto. L'acquisizione dei dati del controllo di gestione attraverso il sistema informativo automatizzato, comprensivo di un cruscotto strategico, da fornire a cura del CNIPA, sarà fondamentale per lo sviluppo del sistema, che costituisce una priorità assoluta del Programma di Governo (ne è prevista l'adozione generalizzata da parte delle PP.AA centrali nell'arco del 2007), anche per dare concretezza alla stessa pianificazione delle strategie.

**FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI CONTROLLO DI GESTIONE
NEL MINISTERO DELL'INTERNO (dicembre 2006)**

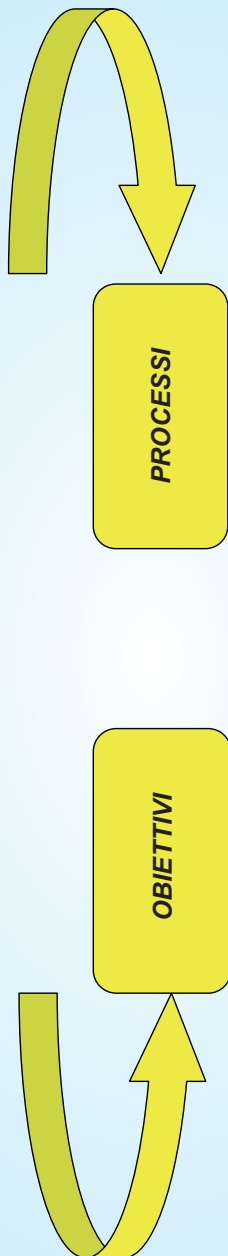
A cura dell'Ufficio Controllo Interno

AGENDA

- Gli oggetti del sistema di controllo di gestione
- Gli obiettivi gestionali
- Il monitoraggio dei processi
- Fruibilità del sistema a tendere

GLI OGGETTI DEL SISTEMA DI CONTROLLO DI GESTIONE

Il modello di controllo di gestione si sviluppa secondo un duplice “binario” di misurazione:



Il SECIN:

- supporta metodologicamente, attraverso la formulazione di linee guida, la coerenza della sistemica generale dei controlli interni di risultato;
- cura l'impianto omogeneo del sistema di controllo di gestione nelle varie articolazioni del Ministero;

GLI OBIETTIVI GESTIONALI

- Nei Dipartimenti un modello omogeneo di programmazione gestionale sarà introdotto a cura del SECIN nel 2007, in coerenza con l'obiettivo di completamento del sistema di Controllo di gestione e per dare sostanza al collegamento di controllo di gestione/controllo strategico enfatizzato dal Programma di Governo. La programmazione degli obiettivi gestionali e il loro monitoraggio ricadono nella diretta responsabilità del Capo Dipartimento
- Anche nelle Prefetture-UTG la programmazione gestionale e il relativo monitoraggio si svolgono con il supporto metodologico del SECIN e costituiscono la forma generalizzata di controllo di gestione

LA PROGRAMMAZIONE GESTIONALE NELLE PREFETTURE – UTG (1/2)

- **I PREFETTI - TITOLARI DI UTG** predispongono la programmazione annuale della propria sede - in coerenza con l'indirizzo politico - assegnando ai dirigenti gli obiettivi necessari alla piena realizzazione delle **missioni istituzionali** e al **miglioramento della funzionalità della propria struttura**
- **La programmazione gestionale dei Prefetti:**
 - risponde all'esigenza di realizzare una stretta “qualificazione” della spesa e dei costi per:
 - fare fronte alle esigenze prioritarie
 - realizzare un miglioramento della qualità dei servizi, in termini di efficacia ed efficienza
 - si correla sempre di più al monitoraggio dei processi permanenti per ottimizzarne la “gestione”

LA PROGRAMMAZIONE GESTIONALE NELLE PREFETTURE – UTG (2/2)

Nel 2006 nelle **Prefetture - UTG** si è registrato un affinamento della programmazione per obiettivi, attraverso:

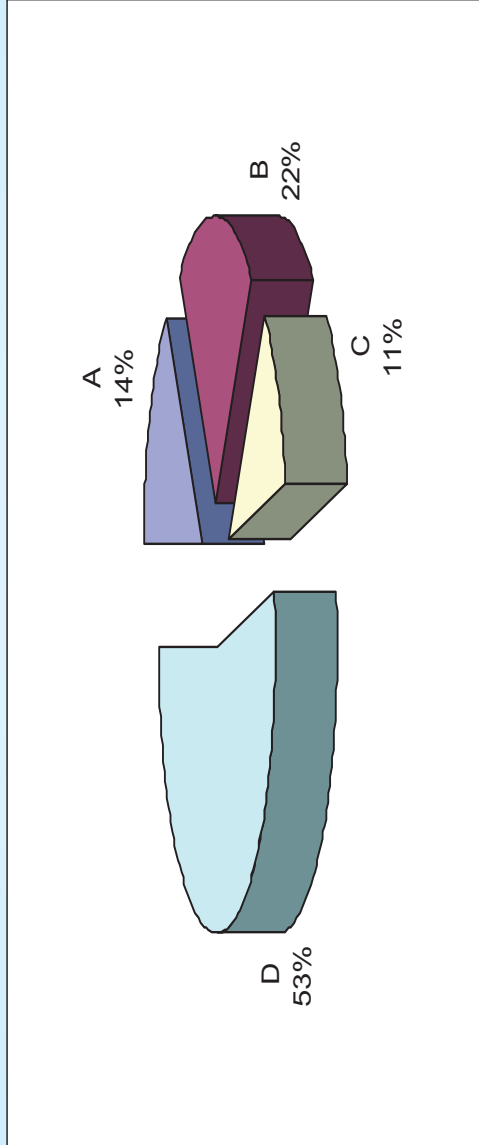
- **il consolidamento** della programmazione gestionale come “guida” della gestione (il 50% delle sedi utilizza costantemente il modello gestionale “per obiettivi”)
- **il miglioramento della qualità della programmazione**, anche in ragione delle azioni formative svolte e il rapporto costante con i referenti interessati (vice prefetti vicari)
- **il maggior coinvolgimento** della dirigenza locale nel ciclo di programmazione e controllo della propria sede, che acquista connotazioni sempre più *bottom up*

I NUMERI DELLA PROGRAMMAZIONE GESTIONALE NELLE PREFETTURE-UTG ALL'AVVIO DELLA LEGISLATURA (2006)

Le Prefetture - UTG che hanno inviato al SECIN la programmazione sono state 71 - un numero rilevante considerato il cambio di legislatura, evento che di solito richiede una fase di consolidamento dell'indirizzo politico - con i seguenti *trend* particolarmente significativi:

- l'elevato numero (50%) delle sedi che hanno ormai "metabolizzato" il processo di pianificazione come un modello gestionale costante negli anni
- il dato crescente (circa 10%) delle sedi che, nell'anno 2006, per la prima volta si sono aggiunte

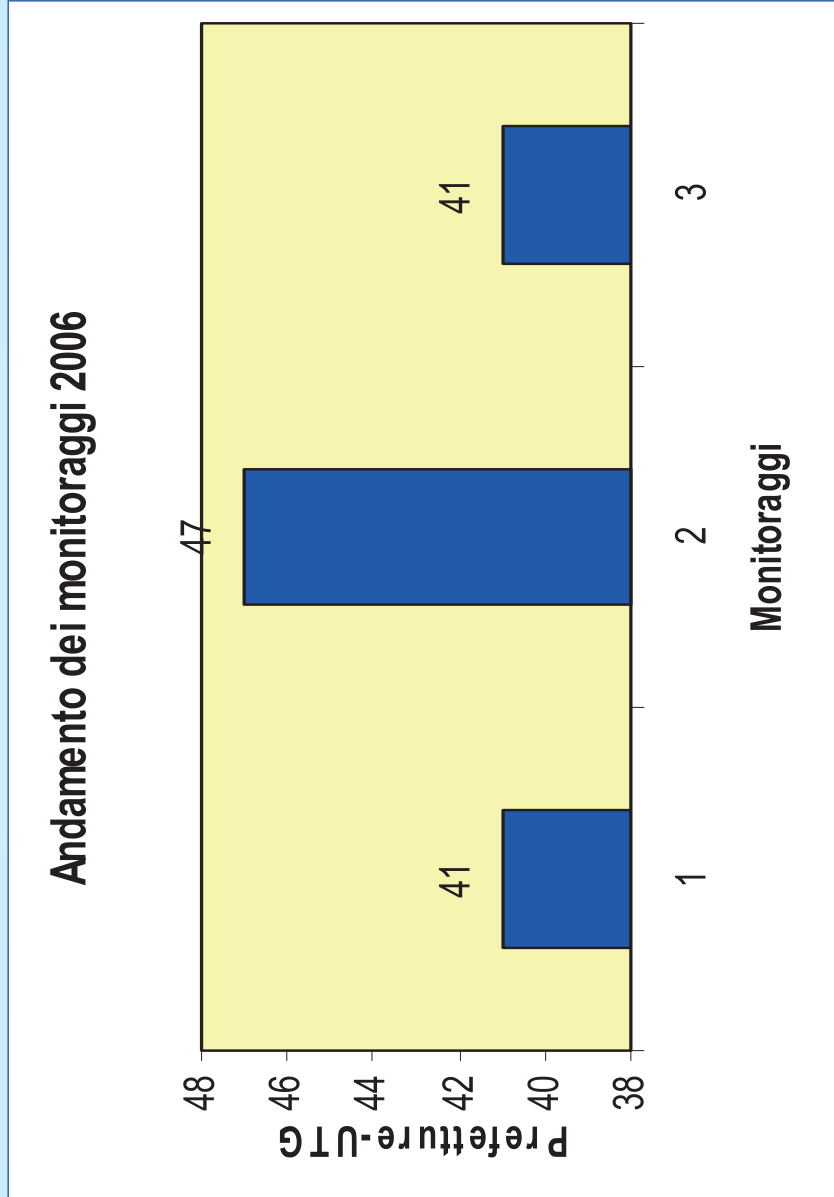
I CONTENUTI DELLA PROGRAMMAZIONE GESTIONALE DELLE PREFETTURE - UTG ALL'AVVIO DELLA LEGISLATURA (2006) (1/2)



A	B	C	D
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	RAPPRESENTANZA GENERALE DI GOVERNO E GARANZIA DEI DIRITTI (IMMIGRAZIONE E CITTADINANZA)	SICUREZZA CIVILE	MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DEI SERVIZI E DELLA FUNZIONALITA' DELLA STRUTTURA

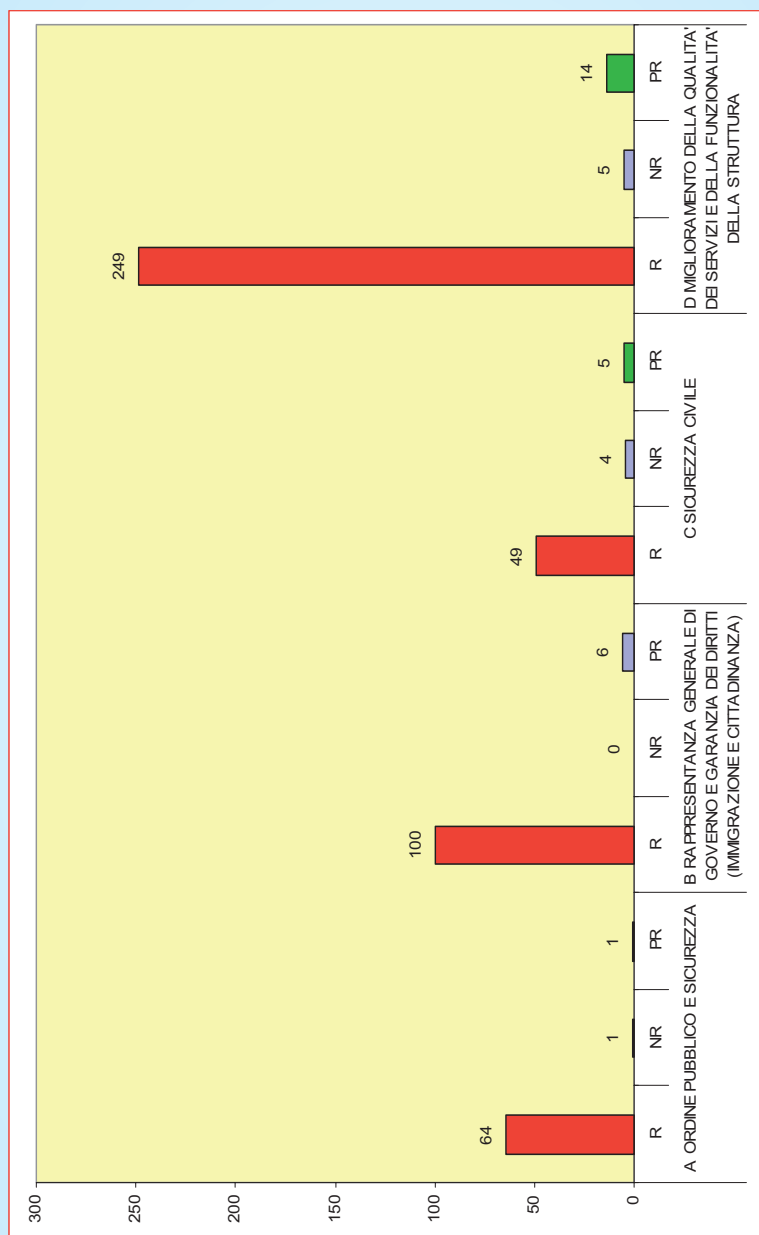
I CONTENUTI DELLA PROGRAMMAZIONE GESTIONALE DELLE PREFETTURE - UTG ALL'AVVIO DELLA LEGISLATURA (2006) (2/2)

- **A – ordine pubblico e sicurezza** (prevenzione generale, anche attraverso il raccordo con le politiche sociali territoriali; contrasto alla criminalità organizzata, soprattutto attraverso la prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti; sicurezza delle arterie di comunicazione, specie stradale; impulso alla sicurezza sussidiaria)
- **B – rappresentanza generale di governo e dello Stato sul territorio e garanzia dei diritti (immigrazione e cittadinanza)** (rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio, in raccordo con le autonomie territoriali, anche attraverso le Conferenze permanenti; Consigli territoriali per l'immigrazione; contrasto a ogni forma di illegalità e discriminazione)
- **C – sicurezza civile** (pianificazione ed esercitazioni di difesa civile; supporto agli enti locali nelle pianificazioni di protezione civile, specie per i piani di emergenza esterna alle industrie a rischio di incidenti rilevanti; prevenzione dai rischi)
- **D – miglioramento della qualità dei servizi e della funzionalità della struttura** (razionalizzazione dei processi; comunicazione e formazione; contenimento e razionalizzazione della spesa e dei costi).



il grafico è relativo al livello di invio, da parte delle Prefetture – UTG, dei monitoraggi alle scadenze previste

ESITO MONITORAGGIO 2006



Il grafico riporta, secondo l' "autovalutazione" delle Prefetture – UTG, il numero di obiettivi realizzati (R), non realizzati (NR) e parzialmente realizzati (PR) relativi a ciascuna missione istituzionale

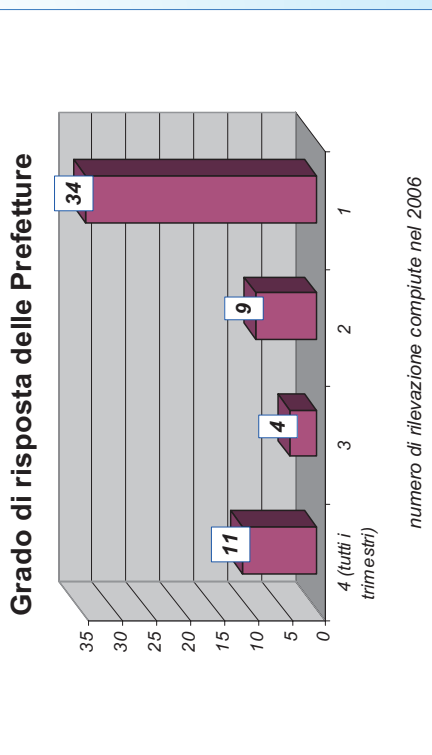
IL MONITORAGGIO DEI PROCESSI

***Trend degli indicatori dei 6 processi critici
con volume maggiore di output***

I NUMERI DEL MONITORAGGIO DEI PROCESSI

Il monitoraggio, effettuato su 117 processi dei 223 totali, e la raccolta dati ha coinvolto, nell'arco dell'intero anno, 58 Prefetture UTG:

Alessandria, Ancona, Ascoli, Asti, Belluno, Benevento, Bergamo, Bolzano, Brindisi, Cagliari, Campobasso, Chieti, Cremona, Enna, Ferrara, Forlì, Genova, Grosseto, Imperia, Isernia, L'aquila, Latina, Lecce, Lecco, Lucca, Macerata, Mantova, Matera, Messina, Modena, Napoli, Novara, Oristano, Palermo, Pavia, Perugia, Piacenza, Pordenone, Potenza, Ravenna, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rieti, Savona, Siena, Siracusa, Taranto, Teramo, Terni, Torino, Trieste, Udine, Venezia, Verbano Cusio Ossola, Verona, Vibo Valentia, Vicenza, Viterbo



ben 11 Prefetture hanno monitorato regolarmente tutti e quattro i trimestri
gran parte delle 34 che hanno monitorato 1 volta appartengono all'ultimo nucleo immesso nel progetto (trimestre 3 ottobre-dicembre 2006)

IL REPORT DELLE 11 PREFETTURE- UTG SUI 6 PROCESSI PIU' CRITICI

Per le 11 Prefetture – UTG (Genova, L'Aquila, Napoli, Palermo, Pordenone, Siena, Terni, Torino, Udine, Venezia, Vibo Valentia) che hanno fornito i dati di monitoraggio su 117 processi per tutto il 2006, sono stati elaborati a cura del SECIN i trend dei seguenti indicatori:

- *volume*
- *costo medio*
- *giacenza*

L'analisi degli indicatori suddetti ha evidenziato che, tra i processi più frequenti e ripetitivi, 6 sono particolarmente critici

I 6 PROCESSI CRITICI ANALIZZATI

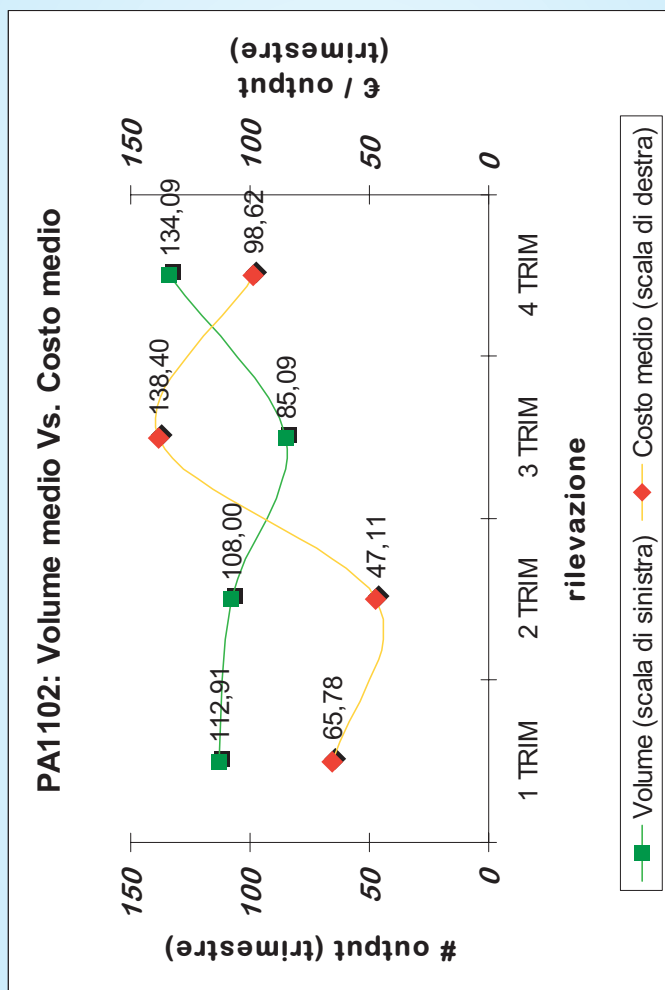
Processo	Sigla
Riconoscimento qualifica di guardia particolare giurata	PA1102
Licenza porto pistola per difesa personale	PA1201
Contenzioso amministrativo in materia di infrazioni al Codice della Strada	PA1601
Sospensione patente per motivi comportamentali	PA1602
Gestione ruoli esattoriali	PA1614
Gestione ruoli esattoriali - contenzioso	PA1615

LEGENDA DEGLI INDICATORI MESSI A CONFRONTO

Nelle slides seguenti per ciascuno dei 6 processi sono stati messi a confronto:

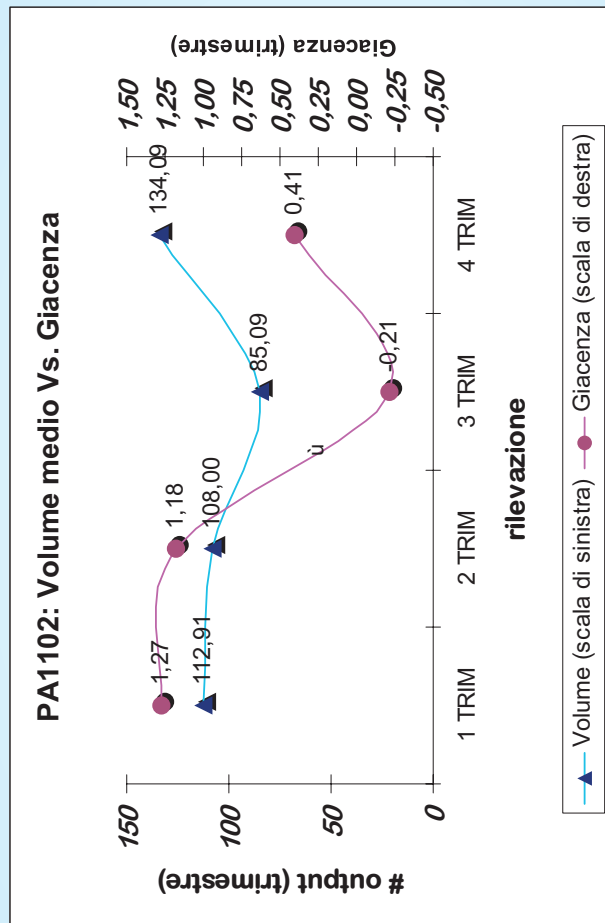
- Volume: indica il numero di output emessi mediamente da 1 Prefettura - UTG nel periodo di riferimento (es. se volume = 100 significa che in quel trimestre sono state emessi 100 prodotti);
- Costo medio unitario: esprime in Euro il costo medio di 1 output emesso nel periodo considerato (es. se costo medio = 30 significa che 1 output nel trimestre considerato ha un costo medio di 30 €);
- Giacenza: esprime la capacità di evadere gli input pendenti rispetto alla domanda. Il tasso di smaltimento viene rappresentato dalla *variazione percentuale* della quantità di prodotto giacente alla fine ed all'inizio del periodo di osservazione. Dunque se l'indice di giacenza è maggiore di zero significa che sono in aumento le pratiche da evadere.

RICONOSCIMENTO QUALIFICA GPG: VOLUME MEDIO vs. COSTO MEDIO



Si registra una correlazione: il costo medio diminuisce all'aumentare del volume di output prodotto, ma presenta un andamento molto altalenante

RICONOSCIMENTO QUALIFICA GPG: VOLUME MEDIO vs. GIACENZA

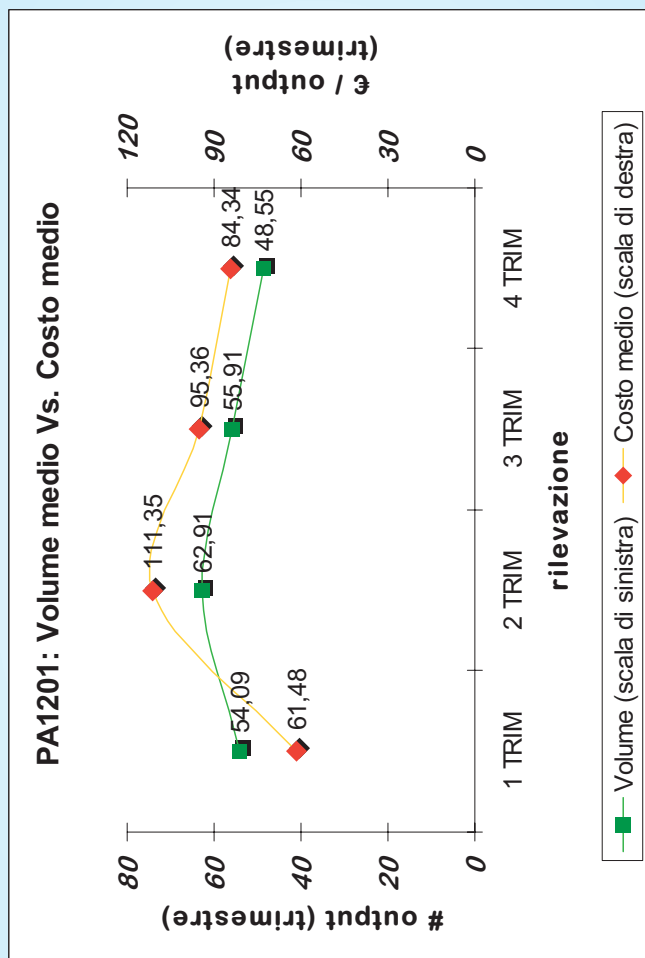


A fronte di un aumento di volume medio di output, e quindi di maggior emissione di provvedimenti, è diminuito nel corso dell'anno l'indice di giacenza. Ciò significa che, in generale, si registra una buona capacità di smaltimento delle richieste in ingresso.

RICONOSCIMENTO QUALIFICA GPG: CONSIDERAZIONI

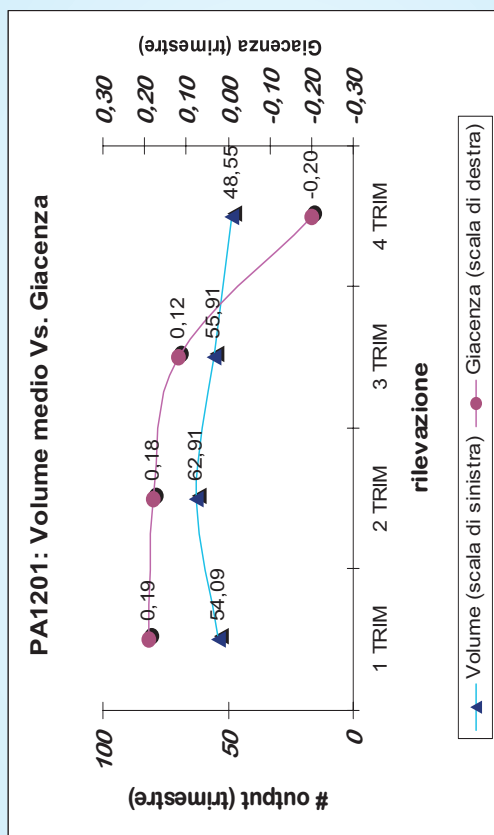
- Si stanno approfondendo le cause delle fortissime *oscillazioni* in termini di costo medio registrate

LICENZA PORTO PISTOLA PER DIFESA PERSONALE: VOLUME MEDIO vs. COSTO MEDIO



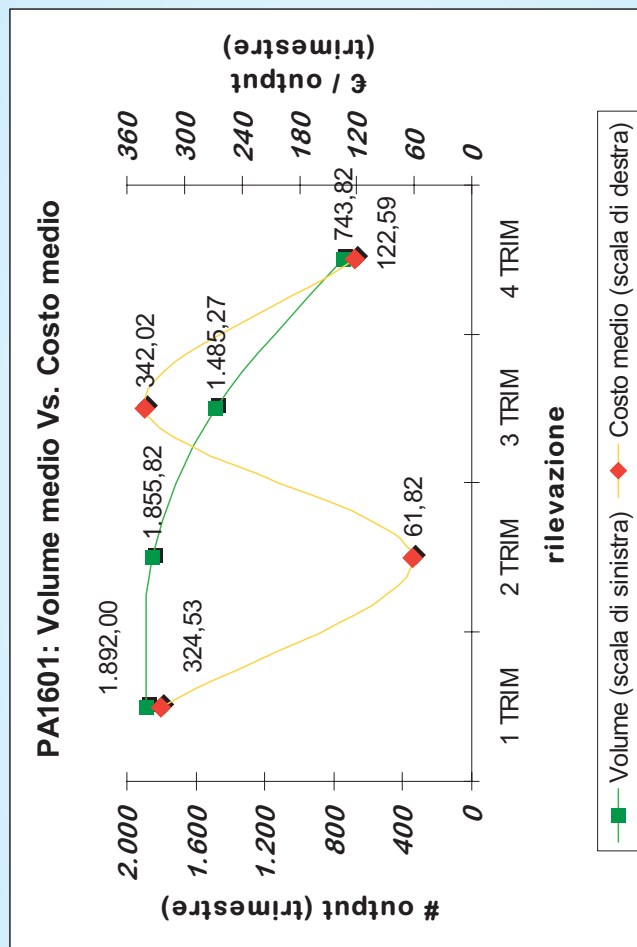
A fronte di una diminuzione del volume di output, si registra un decremento più che proporzionale del costo medio

LICENZA PORTO PISTOLA PER DIFESA PERSONALE: VOLUME MEDIO vs. GIACENZA



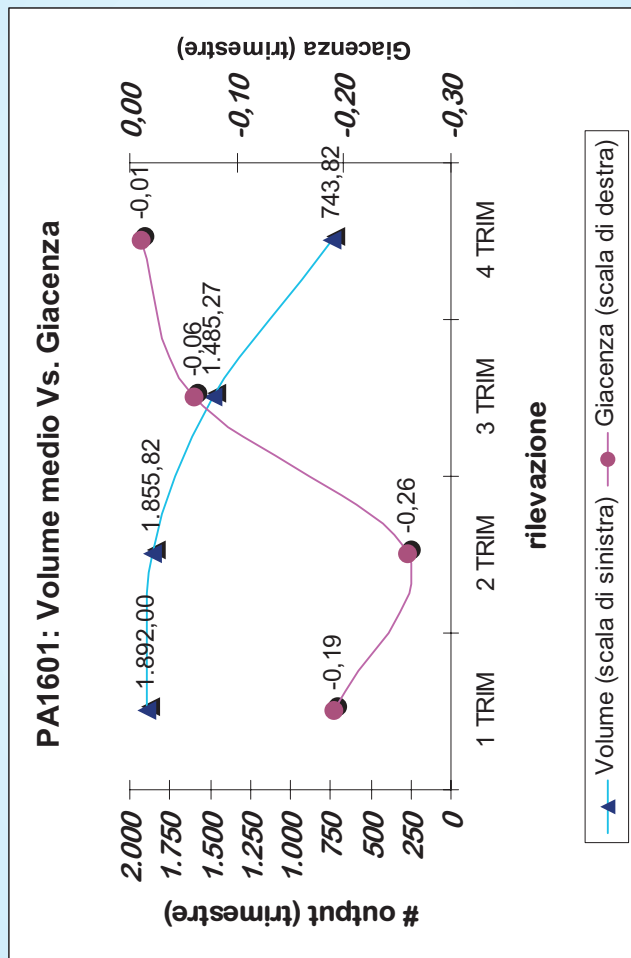
A fronte di una leggera diminuzione di volume medio di output, e quindi di minore emissione di provvedimenti, è diminuito nel corso dell'anno l'indice di giacenza. Ciò denota, in generale, una buona capacità di smaltimento delle richieste giacenti e una diminuzione di quelle in ingresso.

CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO SU VIOLAZIONI AL Cds: VOLUME MEDIO vs. COSTO MEDIO



A fronte di una costante diminuzione di volume medio di output, si registra un andamento “altalenante” del costo medio: gli approfondimenti già disposti hanno evidenziato l’esigenza di una reingegnerizzazione del processo in esame.

CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO SU VIOLAZIONI AL CdS: VOLUME MEDIO vs. GIACENZA

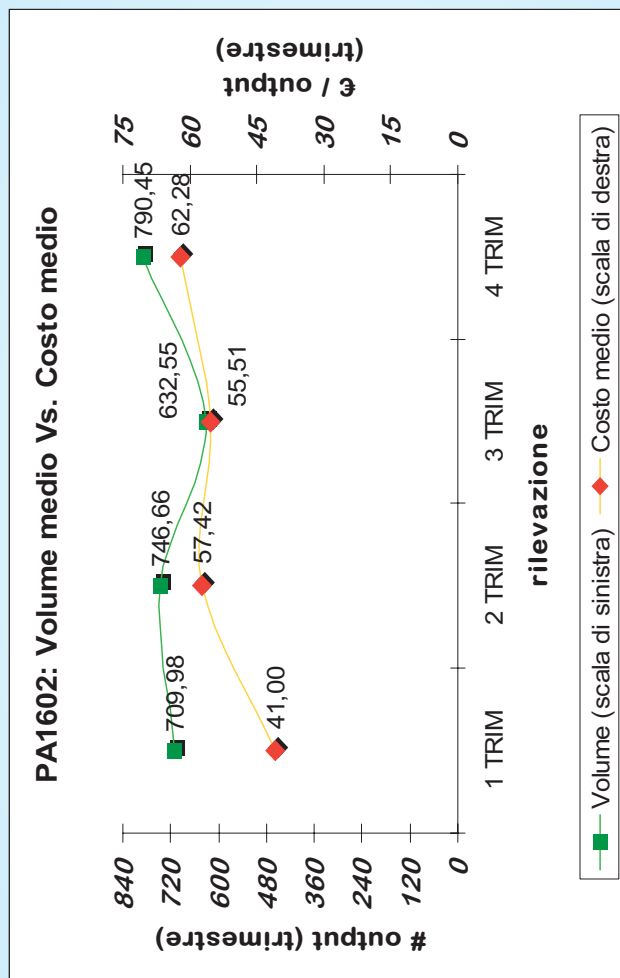


A fronte di una diminuzione di volume medio di output, peggiora l'indice di giacenza cioè la capacità di smaltimento delle pratiche arretrate.

CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO SU VIOLAZIONI AL CdS: CONSIDERAZIONI

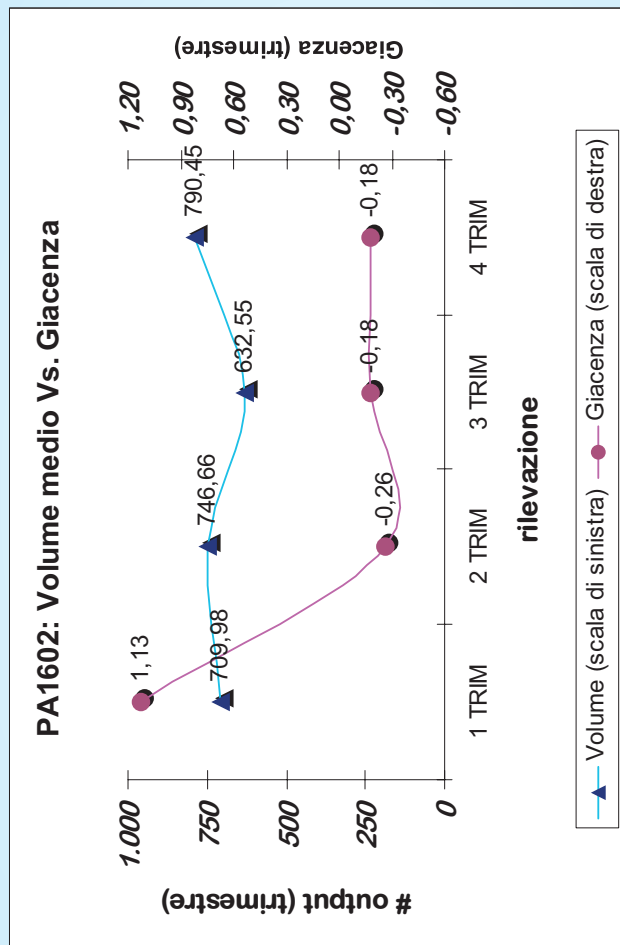
- il processo è particolarmente critico
- il *trend* degli indicatori evidenzia:
 - una sensibile riduzione degli output
 - un andamento “altalenante” del costo medio
 - un peggioramento progressivo della capacità di smaltimento delle pratiche
- la misurazione nel tempo del processo evidenzia un trend che giustifica e rende urgenti ipotesi di BPR oppure, meglio, di analisi di impatto dell'intero sistema sanzionatorio amministrativo nella materia

SOSPENSIONE PATENTE PER MOTIVI COMPORTAMENTALI: VOLUME MEDIO VS. COSTO MEDIO



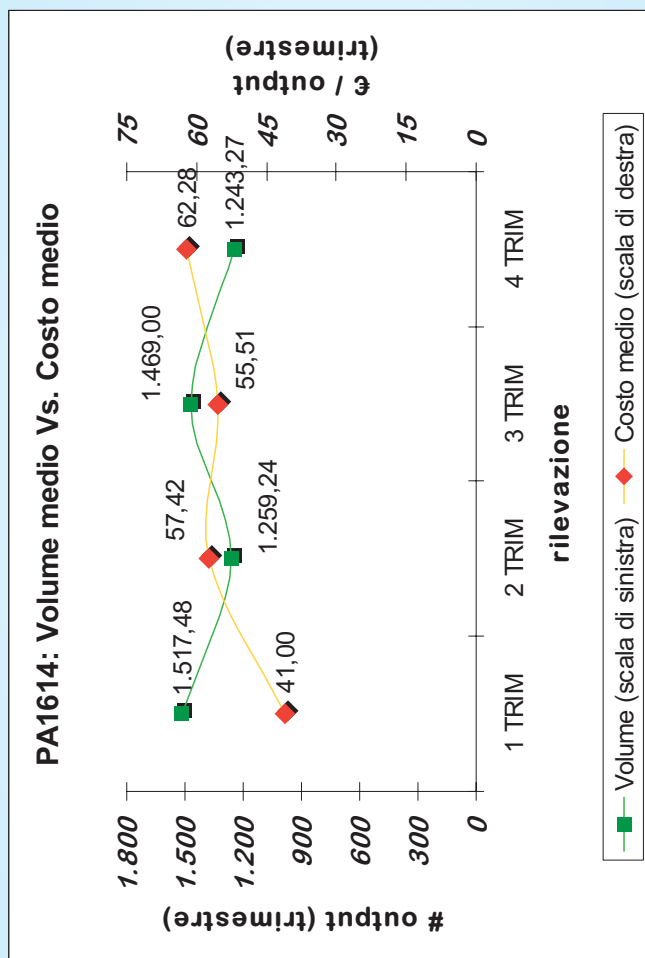
A fronte di un aumento di volume di output, si registra anche un aumento del costo medio: indice di parziale inefficienza del processo.

SOSPENSIONE PATENTE PER MOTIVI COMPORTAMENTALI: VOLUME MEDIO vs. GIACENZA



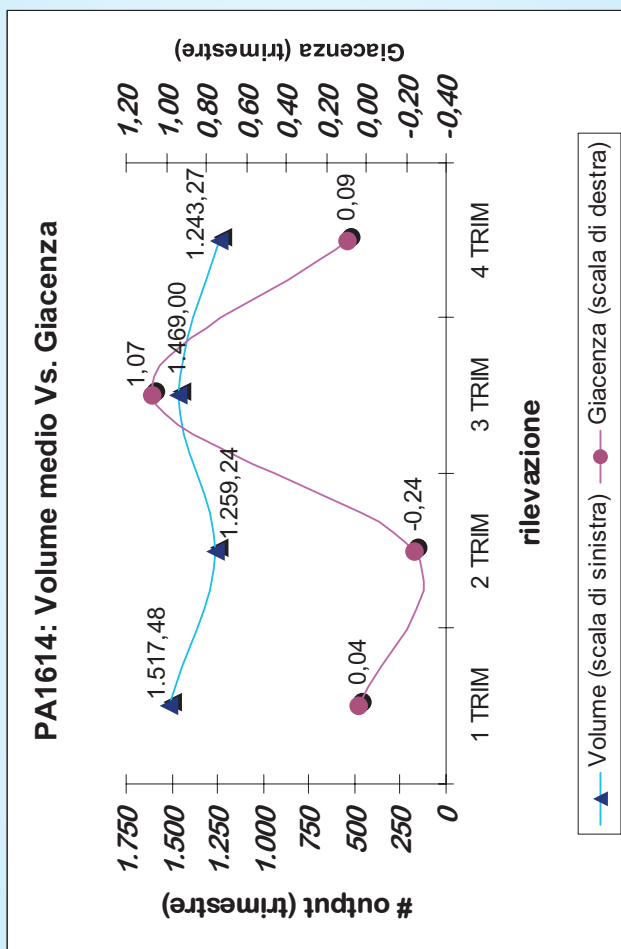
A fronte di un leggero aumento di volume medio di output, e quindi di maggior emissione di provvedimenti, migliora anche l'indice di giacenza (rimanendo stabile verso fine anno). Come si nota, il picco del volume rilevato è nel IV trimestre, probabilmente perché nel periodo estivo si registra il maggior numero di sospensioni delle patenti

GESTIONE RUOLI ESATTORIALI: VOLUME MEDIO vs. COSTO MEDIO



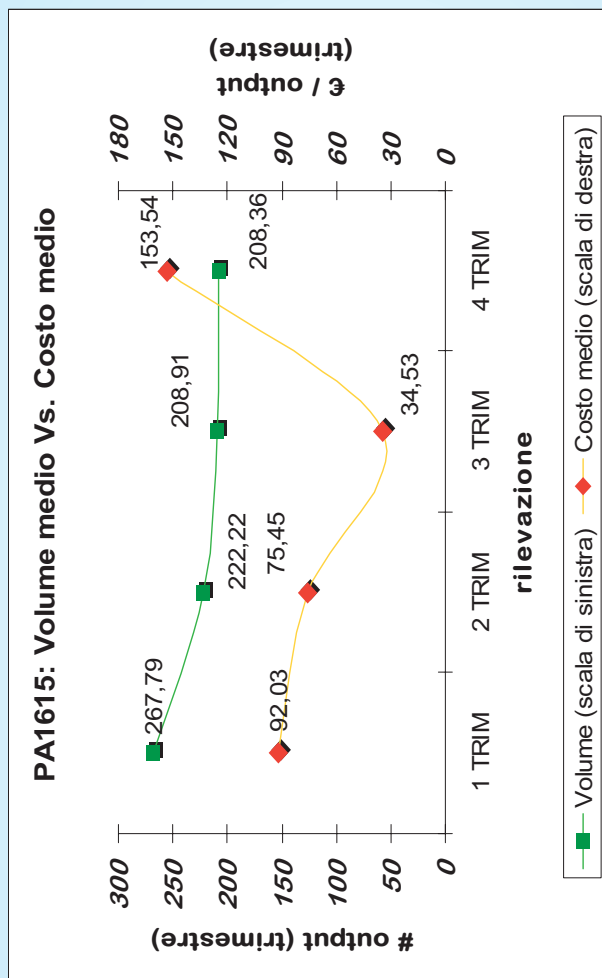
Si registra una correlazione: il costo medio diminuisce all'aumentare del volume di output prodotto.

GESTIONE RUOLI ESATTORIALI: VOLUME MEDIO vs. GIACENZA



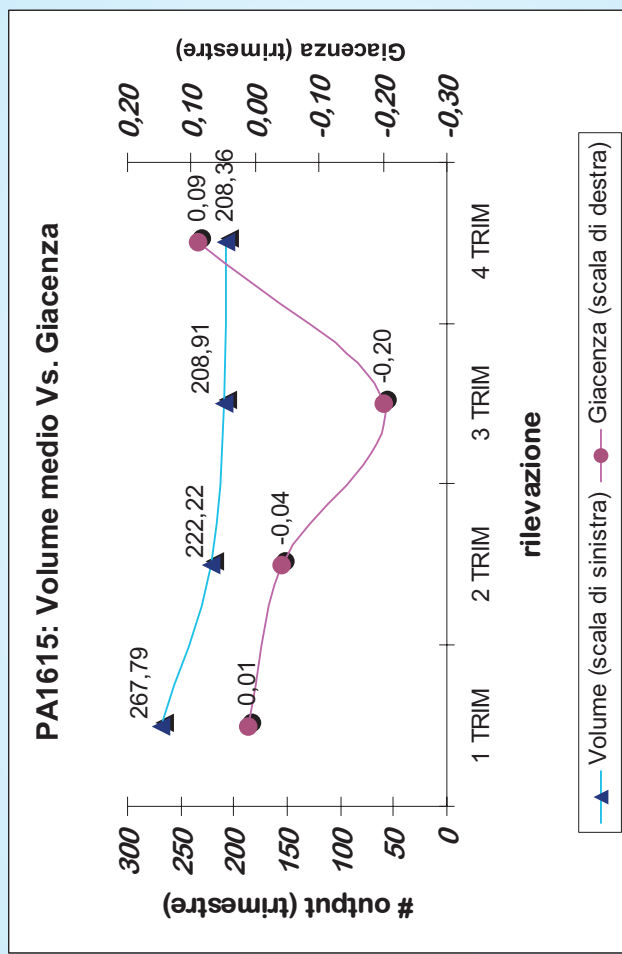
A fronte di una diminuzione del volume, è aumentato nel corso dell'anno l'indice di giacenza: segno di una inefficienza

CONTENZIOSO RUOLI ESATTORIALI: VOLUME MEDIO vs. COSTO MEDIO



A fronte di una diminuzione del volume di output emessi, nell'ultimo trimestre si registra un deciso incremento del costo medio: indice di inefficienza del processo.

CONTENZIOSO RUOLI ESATTORIALI: VOLUME MEDIO VS. GIACENZA



Anche in questo caso, a fronte di una diminuzione di volume di output, si registra un peggioramento dell'indice di giacenza: segno di parziale inefficienza del processo

CONSIDERAZIONI SUI PROCESSI RELATIVI AI RUOLI ESATTORIALI

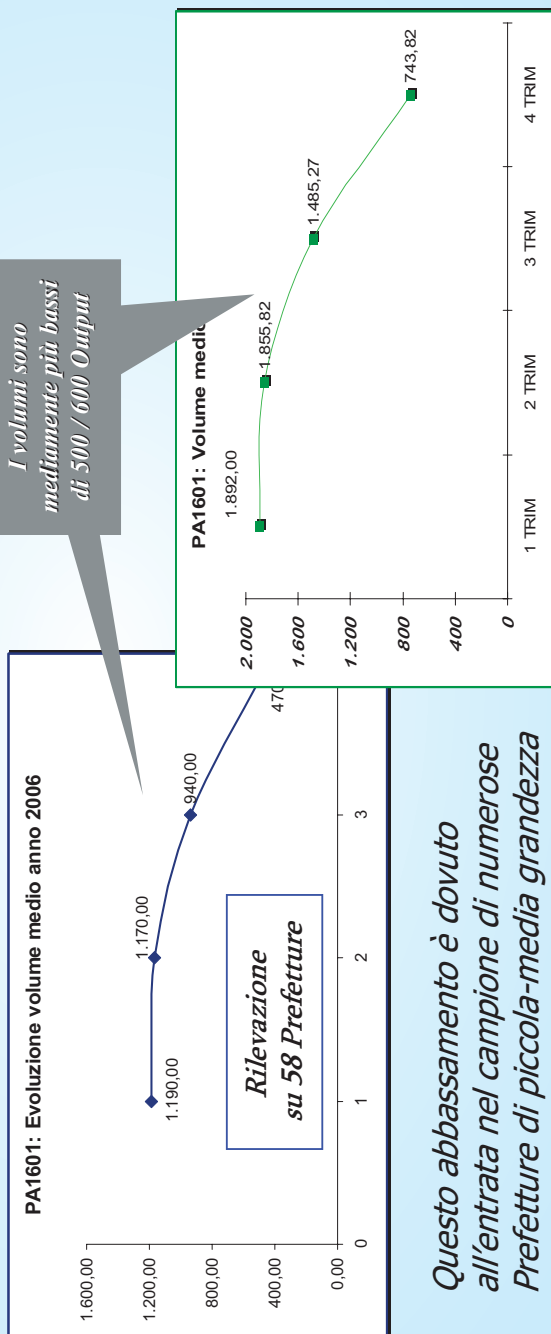
- La gestione dei ruoli esattoriali è collegata ai processi relativi al contenzioso al Codice della Strada: la Prefettura -UTG (codifica PA1614) iscrive a ruolo i verbali di contravvenzione non oblati nel termine prescritto, le ordinanze ingiunzione non oblate emesse dalla stessa Prefettura anche a seguito di rigetto di ricorso avverso verbali di contravvenzione al Codice della Strada
- Il termine per l'iscrizione a ruolo è di cinque anni dalla commessa violazione.
- Una volta avvenuta l'emissione della cartella esattoriale a cura degli enti concessionari della riscossione pervengono in Prefettura- UTG numerosi ricorsi amministrativi (codifica PA 1615) per i vizi presenti nella stessa cartella.
- La Prefettura può rigettare il ricorso ovvero accoglierlo, nel qual caso bisogna effettuare il discarico amministrativo della somma da riscuotere.
- Come si vede dalle slides precedenti tali processi risultano critici soprattutto sotto il profilo della giacenza e ciò significa un danno per l'erario statale perché se i ricorsi da rigettare non vengono decisi tempestivamente le somme dovute verranno riscosse molto in ritardo; in ogni caso, occorre redigere un documento dettagliato dell'esatta somma da riscuotere o da discaricare e non perseguire (somma iniziale + spese + interessi ecc.).
- Per il 2007 tuttavia è stato installato un applicativo che consente l'iscrizione a ruolo online e, in caso di accoglimento del ricorso, di scaricare la somma automaticamente.

CONFRONTO TRA I DATI DELLE 11 PREFETTURE – UTG “COSTANTI NEL TEMPO” CON QUELLI DELLA TOTALITÀ DELLE SEDI CHE HANNO MONITORATO NEL 2006 (1/2)

- 58 Prefetture-UTG hanno monitorato con diversa sistematicità 117 processi nel 2006 (34 una volta sola; 9 due volte; 4 tre volte; 11 quattro volte)
- Sono stati analizzati i *trend* di volume, costo medio e giacenza sui 6 processi più critici delle complessive 58 sedi e confrontati con i valori degli indicatori delle 11 Prefetture-UTG “costanti nel tempo”
- I risultati sono coerenti tra loro e denotano un attendibile funzionamento del sistema

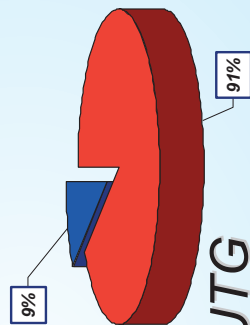
CONFRONTO TRA I DATI DELLE 11 PREFETTURE – UTG “COSTANTI NEL TEMPO” CON QUELLI DELLA TOTALITÀ DELLE SEDI CHE HANNO MONITORATO NEL 2006 (2/2)

- Si nota che gli indicatori di volume sono generalmente più bassi se vengono confrontati sui medesimi processi, ma mantengono lo stesso trend
 - È quanto accade, per esempio, per il processo PA1601



PREFETTURE-UTG CHE HANNO INTRODOTTO INTEGRALMENTE IL SISTEMA DI CONTROLLO DI GESTIONE

Delle 11 Prefetture – UTG che hanno costantemente monitorato i processi (Genova, L'Aquila, Napoli, Palermo, Pordenone, Siena, Terni, Torino, Udine, Venezia, Vibo Valentia) 10 hanno anche costantemente inviato la programmazione gestionale (91%)



Queste 10 Prefetture – UTG applicano integralmente il sistema di controllo di gestione

AREE DI MIGLIORAMENTO: FATTORI ABILITANTI (DI NATURA INFRASTRUTTURALE)

1. Trasformazione delle Prefetture-UTG in centri costo.
E' in corso un progetto per realizzare tale obiettivo cui partecipano 40 Prefetture - UTG, le stesse del progetto di controllo di gestione
2. Introduzione del sistema informativo di supporto al controllo di gestione, a mezzo di gara CNIPA per il reperimento del sistema in modalità riuso, che dovrebbe concludersi entro l'estate 2007. Occorrerà che i Dipartimenti destinino le risorse necessarie all'acquisizione del sistema, con il coordinamento dell'Ufficio per i Sistemi Informativi Automatizzati e del SECIN

AREE DI MIGLIORAMENTO: CICLO DI CONTROLLO (1/2)

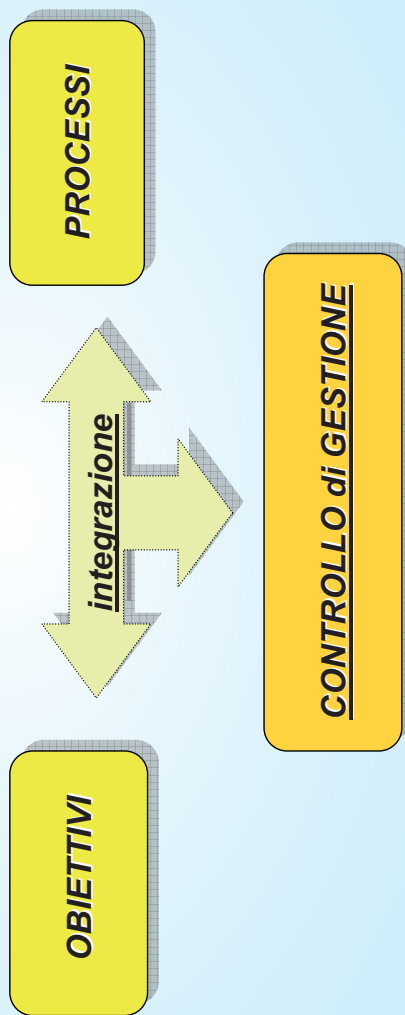
1. Piena integrazione risultanze del controllo di gestione nella programmazione gestionale
2. Cluster analysis per l'individuazione di campioni di Prefetture omogenei. In questo modo, risulterà più agevole, definire:
 - a. standard di prestazione attendibili, e
 - b. interventi di reengineering

AREE DI MIGLIORAMENTO: CICLO DI CONTROLLO (2/2)

3. Introduzione di sistema di valutazione della dirigenza integrato con sistema di controllo di gestione:
 - a. è un obiettivo del 2007 integrare i relativi processi per quanto riguarda la dirigenza di seconda fascia
 - b. dopo il completamento del modello di controllo di gestione, sono ormai maturate le condizioni per introdurre, sia pure a titolo sperimentale, la valutazione annuale di risultato della dirigenza generale, che il Programma di Governo colloca entro il 2007

FRUIBILITA' DEL SISTEMA A TENDERE (1/3)

Nel sistema a tendere si realizzerà la completa integrazione dei due oggetti del controllo di gestione



FRUIBILITA' DEL SISTEMA A TENDERE (2/3)

Per la programmazione territoriale delle Prefetture-UTG, fattori critici di successo sono:

- a. l'evoluzione verso una gestione per politiche e programmi (*nazionali, interistituzionali e condivisi*)
- b. la riforma della struttura del bilancio

che potranno consentire un nuovo ruolo per le Prefetture-UTG nella pianificazione e gestione di politiche integrate

FRUIBILITA' DEL SISTEMA A TENDERE (3/3)

Il valore degli standard di prestazioni:

- Le Prefetture-UTG devono tendere a elaborare obiettivi di miglioramento tenendo conto degli standard da raggiungere
- Il SECIN supporta l'elaborazione degli standard

ENTI
LOCALI



I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale (l'incontro di Varenna)

Renata Castrucci

Dal 28 novembre 2005 sono Commissario straordinario al Comune di Nettuno.

In tale veste ho cominciato a sentir parlare, e molto presto a dovermene occupare direttamente, di tematiche relative a equilibri di bilancio, patto di stabilità, denuncia di danno erariale, spese di investimento finanziabili con l'indebitamento - esclusa la spesa corrente, permanenza di residui attivi di difficile esigibilità, svuotamento di rappresentatività dei bilanci, ecc. ecc., al punto che mi sono ritrovata ad interrogarmi sulla mia reale capacità di *reggere*, per così dire, ad un simile incarico.

E pensare che, ad una domanda ad una Collega su quale fosse la dote necessaria per espletare al meglio quell'incarico, mi fu risposto con determinatezza: *"L'equilibrio, vedrai, sarà sufficiente l'equilibrio!"*.

Ho accolto di buon grado la proposta di partecipare al Convegno di Varenna, organizzato quest'anno dalla Corte dei Conti e dedicato alla variegata problematica dei controlli sugli enti locali, dopo che, nel 2005, era stato trattato l'aspetto relativo all'attività giurisdizionale della Corte, nella speranza che mi fosse di ausilio a meglio comprendere questioni abbastanza complesse che tanto mi occupano la mente in questo periodo.

Il Convegno, sin dalla apertura, è apparso interessante, anche in relazione agli aspetti di problematicità del tema dei controlli sulle autonomie, alla luce delle novità di indiscutibile rilievo derivanti dal nuovo quadro istituzionale e dalle recenti pronunce della Corte Costituzionale. È stato utile, inoltre, sicuramente, a chiarire molti degli argomenti sopra accennati, che necessariamente sono posti all'attenzione di un Commissario straordinario di un Ente, peraltro, particolarmente afflitto dal problema dei conti pubblici. Ma molti altri profili - non previsti - sono emersi alla attenzione e alla riflessione, profili di attualità legati alle politiche economiche del Governo, e alla stretta connessione delle stesse con la gestione complessiva di un Ente locale. L'autonomia di quest'ultimo risulta fortemente contratta dai vincoli di bilancio, di anno in anno aggravati

dalle previsioni delle leggi finanziarie in un contesto quale quello di appartenenza all'Unione Europea, in cui il problema dominante per ciascun Paese membro è quello di garantire affidabilità e credibilità dei dati finanziari dell'intero Sistema Paese.

Lo stesso controllo collaborativo della Corte dei Conti, se vuole essere e proporsi come strumento di ausilio all'organo politico affinché la gestione risulti improntata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, finisce in tale quadro per risultare assai vincolante, anche nella sua forma più sofisticata di *soft law* (linee guida e programmi annuali). Sembra insomma che l'intera attività di controllo della Corte, nella duplice espressione di controllo finanziario volto a verificare i dati quantitativi dei documenti contabili, e quello interno volto a migliorare la gestione degli enti e a penetrare nella gestione economica incidendo nella opportunità delle scelte, quale risultante dall'articolo 7, comma 7, della legge n. 131/2001, sia legata indissolubilmente alla vicenda finanziaria europea e a riflettersi ed incidere pesantemente sulla stessa autonomia degli Enti territoriali.

In tal senso, a Varenna è stato tracciato il quadro generale normativo nel cui ambito si collocano le tematiche del controllo. È stato ripercorso il cammino che ha portato alla esaltazione delle Autonomie, quale risultante dalle tesi federaliste e, soprattutto, dal nuovo assetto del Titolo V della Costituzione, imperniato sul principio di sussidiarietà ed equiordinazione delle Autonomie regionali e territoriali allo Stato. È stato anche delineato il nuovo assetto del sistema dei controlli, in relazione alle mutate competenze della Corte dei Conti, rielaborate dalla legge n. 20/1994 e specificate dalla legge n. 131/2003, nonché dalle pronunce della Corte Costituzionale.

Sono stati, infine, ed in termini di problematicità, considerati gli effetti esercitati sul sistema dei controlli e sulle inerenti sfere di attuazione e di interpretazione, dai vincoli Comunitari e dalla legislazione nazionale in materia di finanza pubblica.

A partire almeno dal 2003, ma con accelerazione crescente negli anni successivi, sono state infatti introdotte nell'ordinamento disposizioni sempre più vincolanti. Si pensi alle esigenze del contenimento della spesa pubblica, che hanno portato alla emanazione dei c.d. provvedimenti taglia-spesa, o alla limitazione della facoltà di attribuzione di incarichi di consulenza o di studio, imposta con rigore crescente dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, al patto di stabilità interno che include, tra l'altro, vincoli alla gestione del personale, limiti alla discrezionalità nelle procedure di acquisto di beni e servizi..

Se è vero che gli obiettivi di risanamento e crescita non escludono, per se stessi, la partecipazione propositiva da parte di tutti i soggetti istituzionali interessati a processi volti a migliorare la gestione, quali gli interventi restrittivi sulla spesa, i vincoli gestionali imposti, alcuni dei quali sopra richiamati, sembrano ispirati ad una centrata definizione delle regole, spesso rifiutata da parte di Regioni ed Enti locali.

Basti pensare al rifiuto da parte degli stessi di addivenire all'intesa con il Governo sulle misure predisposte per le manovre finanziarie, a fronte di vincoli e regole severissimi imposti e non condivisi.

D'altra parte, il progressivo deteriorarsi della finanza pubblica, che ha esposto l'Italia alla procedura per disavanzo eccessivo avviata nel luglio del 2005 sulla base delle regole della costituzione fiscale europea, hanno imposto al Governo centrale l'obiettivo di rendere compatibili i rapporti finanziari della pluralità dei livelli di governo esistenti nel nostro Paese con il sistema delle norme sopranazionali recate dalla costituzione fiscale europea.

In tale contesto, è interessante segnalare la pronuncia della stessa Corte Costituzionale n. 267/2006 la quale fonda sulle esigenze di coordinamento della finanza pubblica la necessità che il controllo esterno sulla gestione dei soggetti autonomi (Regione Valle d'Aosta) resti unitariamente affidato alla Corte dei Conti.

La Corte dei Conti ha fissato nel principio dell'unità dell'ordinamento un fondamento, ovvero nell'eccezionalità e transitorietà delle misure restrittive delle autonomie di spesa, un fondamento che le sole esigenze di rispetto del patto di stabilità e dei vincoli europei non bastano più a soddisfare. La sentenza sopra richiamata, riguarda la decisione assunta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta con legge regionale n. 10/2005, che aveva inteso attribuire alla istituita Autorità di vigilanza una generalizzata funzione di controllo sulla gestione dell'attività della Regione e degli enti locali in modo esclusivo, senza riferimento alcuno alla Corte dei Conti e in assenza di qualsiasi raccordo funzionale.

La Corte Costituzionale ha precisato che il controllo successivo sulla gestione deve essere inquadrato nel coordinamento della finanza pubblica unitariamente considerata e della quale partecipano anche le Regioni, comprese quelle a statuto speciale (sent. 425/2004). Ha riconosciuto alla Corte dei Conti il ruolo di organo posto al servizio dello Stato-Comunità, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. Ha pertanto ribadito che ai fini del coordinamento dell'intera finanza pubblica anche con riguardo al rispetto dei vincoli Comunitari, soltanto le Sezioni regionali della Corte dei Conti in quanto componenti dell'unitario sistema dei controlli esercitati dalla stessa Corte nel suo complesso, possono svolgere un'adeguata azione.

Il Convegno ha affrontato molti e molti altri aspetti di rilievo. Riflettendo su di essi, per quanto di mio stretto interesse, ho letto con maggior consapevolezza la relazione dei Revisori dei Conti allegata al Conto consuntivo del Comune dove oggi svolgo la mia attività di Commissario anche intercalando, nel commento alla loro presenza, qualche considerazione che, altrimenti, forse non avrei azzardato.

Il divieto del terzo mandato per i sindaci

Alessio Sarais

Il divieto di terzo mandato per i Sindaci: una questione aperta

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) all'articolo 51 prevede una limitazione all'eleggibilità di sindaci e presidenti di provincia che non possono essere immediatamente rieletti qualora abbiano già ricoperto consecutivamente la carica nei due mandati precedenti. Un terzo mandato consecutivo è consentito solo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. Di regola, il sindaco e il presidente della provincia, come i rispettivi consigli, durano in carica per un periodo di cinque anni.

La norma nasce con la riforma del sistema di elezione degli organi degli Enti locali prevista dalla legge 25 marzo 1993, n. 81 che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia. Per controbilanciare i nuovi poteri attribuiti al vertice dell'Amministrazione locale, scelto non più attraverso mediazioni politiche in Consiglio, ma direttamente dagli elettori, si è voluto contestualmente porre un limite temporale di durata massima dell'incarico, individuando questo limite in due mandati consecutivi, il che equivale a dieci anni di mandato.

Il limite inoltre vale solo per il terzo mandato consecutivo, consentendo quindi un'ulteriore elezione della persona che già ha ricoperto due volte l'incarico, dopo un'opportuna pausa del tempo di una consiliatura. Il limite riguarda poi solo la carica di sindaco o di presidente della provincia: nulla impedisce quindi una rielezione anche dopo aver ricoperto due mandati consecutivi al vertice dell'Amministrazione, ricoprendo però un ruolo diverso, magari come vice o come assessore.

Il motivo che ha spinto il legislatore della riforma del sistema elettorale di Comuni e Province, oggi confluita nel T.U. degli Enti locali, a porre questa norma sulla successione consecutiva dei mandati limitandoli a due è facilmente intuibile. Vengono aumentati i poteri del vertice dell'ente, ne viene sancita la investitura popolare diretta ma, ad evitare posizioni di abuso e inopportune rielezioni "a vita" si pone questo parametro temporale, per garantire il ricambio di persona e sottrarre l'ente da abusi e posizioni dominanti di monopolio (così si direbbe in termini di mercato). È evidente infatti che un sindaco, che viene dallo svolgimento di un mandato precedente, non concorre in campagna elettorale in posizione di *par condicio* con gli altri candidati, ma gode di una forte rendita di posizione che gli viene dall'attività istitu-

zionale svolta, dai rapporti consolidati durante il mandato, dai “passaggi” nei mezzi di Comunicazione e da un contatto con i cittadini sicuramente superiore rispetto a chi si presenta per la prima volta in una competizione elettorale.

Le statistiche delle elezioni svolte danno conferma inappellabile di questa circostanza: dal 1993, anno in cui è entrato in vigore il nuovo sistema, nelle varie elezioni amministrative che si sono succedute, circa cinquemila sindaci che si sono ricandidati al termine del mandato sono stati rieletti, con una percentuale pari al quasi al 70% del totale. Le preoccupazioni che avevano determinato l'introduzione del limite dei due mandati, alla luce dell'esperienza pratica che si è avuta, erano dunque più che fondate. Il limite di legge tende quindi a rendere più equilibrata la competizione elettorale, favorisce il ricambio, assicura meglio la *par condicio* tra i candidati.

Oltre ad evitare una rendita di posizione durante la campagna elettorale di cui gode chi già è stato sindaco e a non frustrare a priori le aspettative dei potenziali altri candidati, la norma è volta anche ad evitare una eccessiva personalizzazione e concentrazione del potere in capo alla stessa persona, che può portare a pericolose derive oligarchiche e plebiscitarie. Pertanto, chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco o di presidente della provincia non è, allo scadere del mandato, immediatamente rieleggibile alla medesima carica per evitare un eccessivo “radicamento” del potere e per favorire al contrario meccanismi di alternanza e di rotazione, tanto più necessari in considerazione degli accresciuti poteri attribuiti all'organo di vertice dell'Amministrazione, eletto direttamente dai cittadini.

La norma risponde quindi ad una duplice necessità: da un lato favorire un opportuno ricambio dei vertici dell'esecutivo a livello locale, onde evitare incrostazioni di potere troppo marcate in capo a singole persone, con tutto quello di deleterio che ciò può comportare in termini di *captatio benevolentiae* e clientelismo; d'altro lato mira a riequilibrare la contesa elettorale, garantendo parità di *chances* ai candidati alla massima carica dell'ente locale, senza posizioni di vantaggio derivanti dal pregresso svolgimento della carica.

Se queste sono le motivazioni sottese al divieto di terzo mandato per sindaci e presidenti di provincia, dimostratesi ancora oggi valide, l'applicazione della norma ha tuttavia evidenziato alcuni profili problematici. Il principale è legato alla formulazione stessa della norma che sembra configurare lo svolgimento dei due precedenti mandati come causa di ineleggibilità piuttosto che causa di incandidabilità.

La conseguenza più evidente di questo inquadramento dell'istituto è che per un sindaco o un presidente di provincia con già due mandati alle spalle è ben possibile candidarsi in violazione della legge: la sua posizione “irregolare” non può essere rilevata dalla commissione elettorale circondariale, può pertanto presentarsi ugualmente alla competizione elettorale, essere votato dai cittadini ed eventualmente, in caso di vittoria, anche il Consiglio comunale o provinciale potrà astenersi dal rilevare tale irregolarità nella prima sua convocazione, in cui per legge, almeno ad un'interpretazione strettamente letterale, è tenuto a pronunciarsi solo sulle cause di

ineleggibilità di cui al capo II, titolo III, del T.U., fra cui non rientra la violazione del limite dei due mandati consecutivi.

In conclusione quindi, un sindaco candidatosi e risultato eletto in palese spregio della norma, ha la possibilità di rimanere a capo dell'ente, fino al termine, non certo breve, di risoluzione delle eventuali azioni intraprese davanti all'autorità giudiziaria.

La condizione di ineleggibilità infatti non va ad inficiare la candidatura dell'interessato, né l'ammissione della lista alle elezioni: il solo rimedio apprestato dall'ordinamento nell'ipotesi di elezione di un candidato che non abbia tempestivamente rimosso la causa di ineleggibilità consiste nella configurazione di una causa di decadenza, come recepito anche da giurisprudenza costante sul punto. In particolare, la sentenza della I sezione civile della Corte di Cassazione del 20 maggio 2006, n. 11895 ha chiarito in termini espliciti che la violazione della disposizione posta dall'articolo 51 del T.U. degli enti locali, secondo cui non può essere immediatamente rieletto sindaco o presidente di provincia chi a tale carica sia già abbia svolto due mandati consecutivi, importa per il candidato così rieletto la decadenza dal mandato. La decadenza infatti è un istituto strutturato proprio come ordinario e generale strumento di rimozione di posizioni non conformi a legge.

Secondo la pronuncia della Suprema Corte la norma dettata dall'articolo 51 del T.U., dato il suo evidente contenuto precettivo, pone un divieto di elezione al terzo incarico consecutivo contenente in sé la sanzione per l'ipotesi di sua violazione, sanzione che non può che essere rappresentata, quando la rielezione sia stata nondimeno convalidata dal Consiglio comunale, dalla declaratoria della decadenza. Una tale conseguenza, non scritta in termini espliciti nella norma in esame, emerge tuttavia dalla lettura sistematica delle disposizioni del T.U. in materia di ineleggibilità.

Il problema allora si sposta in avanti: come arrivare all'effettiva rilevabilità della decadenza in capo ad un sindaco eletto in violazione del divieto di terzo mandato? Una prima possibile soluzione potrebbe essere quella di rilevare la causa di ineleggibilità e dichiarare decaduto il sindaco nella prima seduta del Consiglio comunale, disciplinata cui all'articolo 41 del T.U.

La norma prescrive infatti che fra gli adempimenti obbligatori della prima seduta, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, il Consiglio, ancorchè non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II titolo III e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste, provvedendo secondo la procedura indicata dallo stesso T.U. all'articolo 69. Ma, come già rilevato, la violazione del divieto di terzo mandato, sebbene riconducibile ad una causa di ineleggibilità, non rientra tra quelle indicate nel capo II richiamato, essendo invece prevista nel capo I. Un'interpretazione meramente letterale condurrebbe ad affermare che la dichiarazione di decadenza potrebbe non essere fatta dal Consiglio, che si dovrebbe invece limitare a quanto indicato in termini tassativi dalla legge.

È comprensibile come tale lettura restrittiva della norma sia stata seguita nella maggior parte dei casi, visto che proprio il Consiglio, eletto contestualmente al vertice dell'Amministrazione, è composto per la maggioranza da elementi vicini al sindaco, eletti fra le formazioni politiche che l'hanno sostenuto in campagna elettorale e hanno pertanto tutto l'interesse che egli, sebbene eletto in violazione della legge, possa svolgere il proprio mandato. Già infatti al momento dell'accettazione della candidatura nelle liste a sostegno di quel sindaco, i candidati consiglieri si sono schierati a sostegno di quella persona sebbene già sapessero, essendo una mera circostanza di fatto, che questi veniva da due mandati consecutivi, e la ricandidatura non era regolare.

Non è però condivisa dalla suprema Corte tale lettura restrittiva e meramente letterale della norma. Secondo la sentenza citata, l'interpretazione che limita la possibilità di rilievo da parte del Consiglio comunale alle sole cause di ineleggibilità previste nel capo II del T.U. non coglie l'effettiva *voluntas legis*: in ossequio ad un'imprescindibile esigenza di congruenza ed armonia interna al sistema, ciascuna causa d'ineleggibilità positivamente prevista, quale che sia la sua collocazione all'interno del T.U. deve ricevere il medesimo trattamento. Anche la elezione al vertice dell'Amministrazione dell'ente locale di chi ha già esercitato due mandati consecutivi rappresenta un fatto illegittimo per l'ordinamento, che deve ricevere il medesimo trattamento riservato dalla legge ad ogni altro caso d'ineleggibilità e quindi comporta per il candidato eletto nonostante il divieto, la decadenza dalla carica.

Su questi presupposti si è espresso di recente il T.A.R. Sardegna (sez. II, sentenza n. 99/2007) che ha ritenuto legittima la diffida fatta dalla Regione Sarda (in Sardegna il potere di scioglimento degli enti locali compete infatti all'organo regionale) ad un Consiglio comunale che nella prima seduta non aveva dichiarato decaduto il sindaco eletto al terzo mandato, basandosi su un'interpretazione letterale dell'articolo 41 del T.U. La diffida ha poi portato alla successiva revoca della convalida dell'elezione del sindaco da parte del Consiglio comunale.

La citata sentenza dei giudici amministrativi rappresenta di certo una grossa apertura ed è auspicabile che un simile orientamento possa estendersi in futuro, ma di certo fino a questo momento, di fronte all'inerzia dei Consigli comunali, il rimedio possibile per far constatare la decadenza dei sindaci eletti in violazione del divieto di terzo mandato è stata l'azione davanti al giudice ordinario, prevista dall'articolo 70 del T.U.

La norma prevede che l'azione volta a dichiarare la decadenza dalla carica di sindaco, di presidente della provincia o di consigliere può essere promossa da qualsiasi cittadino elettore del comune, o da chiunque altro vi abbia interesse davanti al tribunale civile; tale azione può essere promossa anche dal prefetto.

La Cassazione nella già menzionata sentenza n. 11895/2006 ha sottolineato come il prefetto, espressamente legittimato all'esperimento dell'azione ai sensi del comma 2 del citato art. 70, nella sua qualità di rappresentante della collettività e deputato a garantire il rispetto della legge, agisce in piena autonomia rispetto alle decisioni assunte dal Consiglio comunale. Il fatto che i consiglieri non abbiano

dichiarato la decadenza del sindaco e ne abbiano invece convalidato l'elezione, nulla toglie all'autonomo potere di iniziativa del prefetto. Del resto, se così non fosse, dovrebbe concludersi irragionevolmente che la violazione del divieto posto dalla norma non assume alcuna rilevanza perché l'elezione del sindaco al terzo mandato consecutivo, benché contraria alla legge, ove non sia stata rilevata dal Consiglio comunale in sede di convalida, resterebbe perciò irrimediabilmente sanata.

La giurisprudenza è consolidata nel senso di ritenere del tutto autonoma l'azione popolare di cui all'articolo 70 del T.U. rispetto alle sorti della delibera del Consiglio comunale di convalida degli eletti. Il limite più rilevante del rimedio previsto dall'articolo 70 del T.U. è tuttavia costituito dal fatto che, sebbene si tratti di un procedimento speciale in materia elettorale con termini accelerati rispetto al rito ordinario, il giudizio richiede comunque i suoi tempi che non sono brevi e la sentenza che conclude il relativo procedimento giurisdizionale di primo grado non è immediatamente esecutiva. Con la conseguenza che il sindaco eletto per un terzo mandato consecutivo, nonostante il divieto posto dalla legge, rimanga in carica ed eserciti pienamente i suoi poteri nelle more del giudizio che si conclude in tempi lunghi, in ipotesi anche dopo lo spirare del termine del mandato stesso, quindi quando la decadenza dichiarata dal giudice non produce più alcun effetto concreto, vanificando del tutto la previsione normativa e l'attività giudiziaria, a totale spregio del principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale.

Ecco perché, se si ritengono ancora valide le motivazioni che hanno spinto il legislatore ad introdurre il divieto di terzo mandato consecutivo per sindaci e presidenti di provincia, sarebbe forse più opportuno configurare la situazione di chi già ha ricoperto due mandati successivi in termini di incandidabilità, piuttosto che di ineleggibilità. In questo modo il rispetto della previsione sarebbe garantito in termini effettivi, dal momento che un sindaco che si volesse ricandidare in spregio del divieto sarebbe concretamente impedito dal presentarsi alla competizione elettorale. Una sua candidatura sarebbe bloccata già nella fase di controllo delle liste da parte della commissione elettorale circondariale e non sarebbe ammessa alle elezioni.

Certo, non si può tacere che i casi diventati fin qui frequenti di candidatura ed elezione di sindaci dopo il secondo mandato, sono stati in qualche modo sostenuti anche da un ampio dibattito volto ad abolire il divieto in questione.

In effetti, già nel corso della XIV legislatura sono state presentate in Parlamento sedici diverse proposte di legge volte alla totale abrogazione o al temperamento del suddetto divieto parametrato secondo la consistenza demografica dei Comuni interessati. Le proposte presentate tuttavia non ebbero seguito alcuno per la differenza di posizioni emerse nel dibattito parlamentare, anche all'interno delle stesse forze politiche di maggioranza.

Anche nel corso di questa legislatura sono state presentate varie proposte tendenti al superamento del divieto di terzo mandato per sindaci e presidenti di provincia. In particolare un disegno di legge (A.C. 15) prevede l'aggiunta al comma 2

dell'articolo 51 del T.U. di un inciso per cui il limite posto dalla norma non andrebbe ad applicarsi ai sindaci dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Un'altra proposta (A.C. 1053) prevede invece che il divieto non valga sotto la soglia di popolazione comunale di 15.000 abitanti. Infine, altre due proposte (A.C. 1100 e A.C. 1022) tendono ad una soppressione integrale del divieto per tutti i Comuni, oltre che per le Province, attraverso l'abrogazione della norma.

La differenziazione prospettata nell'applicazione del divieto tra piccoli Comuni e enti locali con maggiore consistenza demografica nasce dal rilievo avanzato da più parti, secondo cui nei Comuni minori il contatto più diretto tra amministratori e amministrati renderebbe più remoto il pericolo di concentrazioni di potere e inoltre, come conseguenza della scarsità demografica, sarebbe anche più difficile trovare un adeguato ricambio della classe dirigente e, impedendo la candidatura, si vanificherebbe la professionalità politica acquisita da chi ha superato la soglia del secondo mandato.

Chi sostiene l'opportunità di mantenere vigente il divieto evidenzia invece come proprio nei Comuni più piccoli è più facile per sindaci e amministratori locali cedere alla tentazione di malcostume nella gestione della cosa pubblica e creare piccoli feudi capaci di produrre una rendita vitalizia in termini elettorali, mettendo una pietra tombale sulla possibilità di ricambio della classe dirigente locale.

Sembra poi avere dell'inverosimile il fatto che gli abitanti dei Comuni minori siano talmente pochi da non trovarsi uno che sostituisca un sindaco che ha amministrato per dieci anni. Il bagaglio di conoscenze in campo politico e amministrativo, che si teme di disperdere con il cambio al vertice dopo due mandati, in realtà non solo è bene che possa svilupparsi anche in capo ai nuovi eletti come era accaduto all'inizio per chi già è rimasto al potere due lustri, ma è comunque preservato perché il sindaco dopo due mandati, non può fare subito di nuovo il sindaco, ma può essere il vice, avere un incarico in giunta, essere eletto al Consiglio comunale e dunque partecipare ancora attivamente alle scelte politiche locali.

Le proposte di riforma dell'articolo 51 del T.U. per l'abrogazione o il temperamento del divieto sono fortemente sostenute dall'A.N.C.I. e dal cosiddetto "partito dei sindaci", movimento trasversale ai diversi schieramenti politici formatosi da quando i vertici degli enti locali sono eletti direttamente dal popolo.

I sindaci in particolare lamentano la disparità di trattamento creatasi con questo divieto rispetto a tutte le altre cariche elettive per cui non è stabilito un limite massimo di durata e l'impossibilità di sottoporre agli elettori la loro attività per un giudizio dopo il termine del secondo mandato.

Quanto alla prima obiezione, si può rilevare che una soluzione al problema potrebbe essere rinvenuta nell'estendere il divieto alle altre cariche politiche. D'altronde, sulla base di analoghe considerazioni, molti gruppi parlamentari rifiutano al loro interno di ricandidare chi ha già superato un certo numero di legislature. Anche nella riforma costituzionale elaborata nella passata legislatura, che non è andata avanti per non aver superato il passaggio referendario, era comunque indicativa in proposito la modifica proposta nell'articolo 122 della Costituzione, che introduceva,

a livello di fonte costituzionale, il divieto di terzo mandato consecutivo anche per il Presidente della Giunta regionale eletto direttamente dal popolo.

È infine ben possibile sottoporre al giudizio degli elettori l'operato del sindaco e della giunta comunale allo scadere della consiliatura, anche senza ricandidare il sindaco reduce da due mandati successivi alla stessa carica. Il sindaco uscente può comunque ricandidarsi alla carica di consigliere e, se avrà ben operato con la sua squadra, riceverà la conferma da parte degli elettori che sceglieranno con il loro voto la stessa parte politica che l'ha espresso e le stesse persone che hanno collaborato con lui. Ciò nel rispetto delle regole volute da un sistema maggioritario dell'alternanza, proprio di una democrazia matura, per cui, al termine del mandato, ci si ripresenta agli elettori per sottoporre i risultati dell'attività svolta e chiedere di nuovo la fiducia dei cittadini.

Il divieto posto dalla legge a chi pretende di ricandidarsi a tutti i costi a sindaco, dopo che già ha svolto precedentemente il mandato per dieci anni consecutivi, non è allora un limite all'elettorato passivo del singolo o un restringimento delle possibilità di scelta degli elettori, ma rappresenta invece ad avviso di chi scrive, per comuni grandi e piccoli, uno strumento per garantire la buona amministrazione e il perseguimento del bene comune.

DIFESA
E
PROTEZIONE
CIVILE



La protezione civile in Spagna

Alba Guggino

1. L'Ordinamento spagnolo

La Spagna, è uno Stato sociale e democratico di diritto e fonda il proprio ordinamento giuridico sui valori supremi della libertà, della giustizia, dell'egualianza e del pluralismo politico¹.

Il passaggio dal sistema totalitario, che aveva caratterizzato l'ordinamento spagnolo sin dallo scoppio della guerra civile del 1936, ad un regime di tipo pluralista è avvenuto, successivamente al 1975, in modo pacifico e graduale attraverso una particolare fase storica che va sotto il nome di “*transicion española*”.

Nel 1975, infatti, con la morte del generale Francisco Franco, in base alla legge di successione, il principe Juan Carlos di Borbone diventa Re di Spagna e ha inizio un processo di progressiva trasformazione delle strutture politiche dello Stato in senso democratico.

Il 27 dicembre del 1978, dopo un positivo esito referendario, viene proclamata la Costituzione spagnola, che, in particolare, attribuisce la sovranità nazionale al popolo, riconosce e tutela i diritti fondamentali del cittadino e prevede quale forma di governo la monarchia parlamentare.

In base al sistema di governo delineato dalla Costituzione, Capo dello Stato è il Re di Spagna.

L'organo rappresentativo della volontà popolare è costituito dalle *Cortes Generales*, ossia dalle due Camere: il Congresso dei deputati e il Senato².

Il Governo, composto da un Presidente, da un vicepresidente e dai Ministri, dirige, come previsto dall'art. 97 della Costituzione spagnola, la politica interna ed estera, l'Amministrazione civile e militare e la difesa dello Stato ed esercita la funzione esecutiva e la potestà regolamentare secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalle leggi³.

¹ Art. 1, comma 1 della Costituzione Spagnola del 1978.

² La disciplina relativa all'attività delle Camere è prevista nel Titolo III, “*De las Cortes Generales*”, agli artt. 66-96.

³ Posizione di preminenza è attribuita al Presidente, il quale dirige l'azione di governo, coordina le funzioni degli altri membri, propone lo scioglimento di una o di entrambe le Camere sotto la sua responsabilità e previa deliberazione del consiglio dei ministri.

La disciplina che regolamenta l'attività del Governo e dell'Amministrazione, è contenuta nel Titolo IV, “*Del Gobierno y de la Administracion*”, della Costituzione spagnola, agli artt. 97-107.

Per quel che concerne l'articolazione dei poteri pubblici sul territorio, la Spagna è uno Stato caratterizzato da un marcato decentramento territoriale.

La Costituzione disciplina, nel Titolo VIII, l'*Organizzazione territoriale dello Stato*, prevedendo una ripartizione territoriale in Municipi, in Province e in Comunità autonome, dotati di autonomia nella gestione degli interessi delle rispettive comunità⁴.

I municipi costituiscono l'unità amministrativa locale primaria; mentre le Province sono entità locali con propria personalità giuridica, risultanti dall'accorpamento di più municipi.

Con riguardo alle Comunità Autonome, l'organizzazione istituzionale è fondata su un parlamento autonomo (*Asamblea legislativa*), un governo (*Consejo de Gobierno*), con funzioni esecutive e amministrative, ed un presidente, eletto dall'Assemblea.

Ogni Comunità Autonoma è, poi, dotata di un proprio Statuto, che costituisce la normativa istituzionale fondamentale della stessa e che individua l'ambito territoriale, la denominazione, l'organizzazione delle istituzioni, la loro sede e le relative competenze.

In ogni Comunità Autonoma è presente un Delegato di Governo (*Delegado del Gobierno*), che espleta compiti di direzione delle attività dell'Amministrazione statale nel territorio e di raccordo tra questa ultima e l'amministrazione della singola Comunità⁵.

In ambito provinciale è presente un *Subdelegado del Gobierno*, che agisce sotto la diretta dipendenza del suddetto Delegato di Governo⁶.

2. La protezione civile

La protezione civile nell'ordinamento spagnolo viene intesa come “*la protezione fisica delle persone e dei beni in occasione di situazioni di grave rischio collettivo, di calamità pubblica o di catastrofe straordinaria, nelle quali la sicurezza e la vita della popolazione possano essere messe in pericolo o si possa avere la perdita di un gran numero di persone*”⁷.

La protezione civile, così concepita, trova, già, il proprio fondamento giuridico nella Costituzione spagnola, che, in particolare:

⁴ La relativa disciplina è contenuta negli artt. 137- 158 della Costituzione spagnola.

⁵ La figura del Delegato di Governo è prevista dall'art. 154 della Costituzione spagnola.

⁶ Con la legge n. 6/1997, recante la Riforma dell'Amministrazione periferica dello Stato spagnolo (*Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*), viene soppressa la figura dei Governatori Civili (*Gobernadores Civiles*), quali rappresentanti permanenti del Governo nel territorio della Provincia ai sensi del R.D. n. 3117/1980 e viene istituita la figura dei *Subdelegados del Gobierno*, che vengono nominati dal *Delegado del Gobierno* della rispettiva Comunità Autonoma.

⁷ La definizione di protezione civile in Spagna è contenuta nella “*Exposicion de Motivos*”, che introduce la legge 21 gennaio 1985 n. 2, sulla *Protezione Civile*.

- sancisce il principio di unità nazionale, il diritto all'autonomia delle diverse articolazioni territoriali e, soprattutto, il diritto alla solidarietà territoriale;
- riconosce il diritto alla vita ed alla integrità fisica e morale delle persone;
- prevede che, mediante legge, si possano disciplinare i doveri cui i cittadini devono ottemperare in caso di grave rischio, catastrofe o calamità pubblica;
- affida alla pubblica amministrazione il perseguimento degli interessi pubblici nel rispetto dei principi di efficacia, gerarchia, decentramento, coordinamento ed in osservanza delle prescrizioni legislative e dei diritti dei cittadini⁸.

La legge n. 2/1985, sulla *Protezione Civile*, costituisce la norma fondamentale in materia, nella quale viene delineato l'attuale sistema di protezione civile. Tale normativa è stata successivamente integrata da diversi regolamenti, tra i quali il Real Decreto n. 407/1992⁹, relativo alla attività di pianificazione.

Tale legge configura il sistema di protezione civile come un servizio pubblico, alla cui organizzazione, al cui funzionamento, alla cui esecuzione partecipano le diverse Amministrazioni pubbliche, ma anche i cittadini, che sono tenuti, ai sensi di legge, ad adempiere ai propri doveri ed, eventualmente, a collaborare in forma volontaria ad ogni attività che risulti necessaria nell'immanenza del rischio.

L'esercizio di tale funzione, in assenza di un esplicito riferimento costituzionale, viene fatto rientrare nell'ambito della "*seguridad publica*"¹⁰.

Nella "*Exposicion de motivos*" della legge fondamentale suddetta si afferma, infatti, che l'organizzazione del sistema di protezione civile, diretta alla protezione delle persone e dei beni in occasione di grave rischio collettivo, calamità pubblica o catastrofe straordinaria, spetta, *principalmente*, allo Stato e va integrata nell'area della sicurezza pubblica, di cui all'art. 149, comma 1, n. 29 della Costituzione spagnola¹¹.

Occorre precisare che si tratterebbe di una accezione ampia del concetto di sicurezza, mirante a rispondere ad una esigenza generale di tutela della popolazione, e, pertanto, idonea a ricomprendere anche quelle attività poste in essere a fronte del verificarsi di eventi calamitosi in grado di mettere in pericolo ovvero di cagionare danno ai beni della vita o del patrimonio.

⁸ Si fa riferimento, rispettivamente, agli artt. 2, 15, 30, 113 della Costituzione del 1978.

⁹ Il Real Decreto verrà di seguito indicato come R.D.

¹⁰ La Costituzione spagnola prevede tra le competenze statali la materia della "*sicurezza pubblica*". In particolare, l'art. 149, comma 1, n. 29 recita: "*El Estado tiene competencia exclusiva sobre...seguridad publica, sin perjuicio de la posibilidad de creacion de policias por las Comunidades Autonomas en la forma que se establezcan en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley organica*" (Lo Stato ha competenza esclusiva...in materia di pubblica sicurezza, senza pregiudizio della costituzione da parte delle Comunità Autonome di forze di polizia nella forma che venga stabilita dai rispettivi Statuti e nel quadro di quanto venga disposto da una legge organica).

¹¹ In tal senso, si è espresso anche il *Tribunal Constitucional* (STC 123/1984): "*La materia objeto de discusion ha de englobarse...con caracter prioritario en el concepto de seguridad publica del art. 149.1.29 CE. Ahora bien, la competencia estatal al respecto no es exclusiva: Pues el mismo apartado reconoce esa competencia < sin perjuicio de la creacion de policia por las Comunidades Autonomas >...*" (La materia oggetto di discussione va inserita nel concetto di sicurezza pubblica, di cui all'art. 149, comma 1, n. 29 della Costituzione spagnola. La competenza statale non è esclusiva: si può riconoscere all'amministrazione dello Stato tale competenza senza pregiudizio per la creazione di forze di polizia da parte delle Comunità Autonome).

In tal senso, recenti orientamenti dottrinari spagnoli, affermano che *“il concetto di sicurezza pubblica non vada circoscritto al solo ambito attinente l’ordine pubblico e la tutela dei cittadini avverso azioni delittuose, ma vada allargato fino a includere aspetti anche più propriamente attinenti alla materia della protezione civile”*¹².

Il sistema di protezione civile spagnolo è fondato sulla collaborazione preventiva tra le diverse Amministrazioni competenti e sulla pianificazione ed è ispirato ai principi di integrazione, di solidarietà interterritoriale e di sussidiarietà.

In particolare, il principio di solidarietà interterritoriale garantisce l’utilizzo di risorse, disponibili anche al di fuori del territorio interessato dall’emergenza.

In base al principio di sussidiarietà, invece, la Comunità Autonoma subentra se l’Amministrazione locale non è in grado da sola di fronteggiare la situazione di emergenza; mentre l’Amministrazione statale svolge un ruolo analogo nei confronti della Comunità Autonoma¹³.

Con il R.D. n. 1378/1985 recante *“Misure provvisorie dirette a disciplinare gli interventi di emergenza, in caso di grave pericolo, di catastrofe o di calamità pubblica”*¹⁴ l’amministrazione civile dello Stato e la Comunità Autonoma, ma anche il Municipio e la Provincia vengono individuati quali Amministrazioni competenti alla gestione dell’evento.

Il Municipio e la Provincia rispondono agli eventi calamitosi, verificatisi nel proprio territorio, attraverso il ricorso ai propri mezzi ed alle proprie strutture locali, a ciò deputate, secondo quanto previsto dai rispettivi piani di emergenza, e con la possibile collaborazione, ove necessaria, di altri organismi aventi sede nel rispettivo ambito territoriale, o dei singoli cittadini.

Analogamente, le Comunità Autonome gestiscono le situazioni emergenziali attraverso i propri servizi, all’uopo previsti, e si avvalgono, anch’esse, della collaborazione degli altri organismi presenti nel loro territorio.

¹² Cfr. tra tutti, F. Prados, *“La seguridad: un nuevo concepto de la proteccion civil”*, nella rivista *“Proteccion Civil”*, marzo 2003, n. 15.

¹³ In particolare, occorre precisare che sul riparto di competenze in materia di protezione civile tra lo Stato e le Comunità Autonome, il *Tribunal Constitucional* (STC 123/1984) ha affermato che: *“...en la materia especifica de la proteccion civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud, de la reserva del art. 149.1.29) y de las Comunidades Autonomas ...”* (...nella specifica materia della protezione civile si ha una competenza concorrente dello Stato e delle Comunità Autonome...). La previsione di una competenza concorrente in materia è, altresì, ribadita dal *Tribunal Constitucional* nella sentenza 133/1990: *“...se reconoce la concurrencia de competencias entre las Comunidades Autonomas y el Estado, señalando que, si bien las Comunidades Autonomas tienen competencia en materia de proteccion civil, esta competencia se encuentra con determinados limites que derivan de la existencia de un posible interes nacional o supraautonomico.”* (...va riconosciuta una competenza concorrente tra le Comunità Autonome e lo Stato... se le Comunità Autonome hanno una competenza in materia di protezione civile, l’esercizio di tale competenza incontra, tuttavia, determinati limiti che derivano dall’esistenza di un interesse nazionale ovvero da un interesse che va oltre quello della singola Comunità).

¹⁴ La normativa dettata dal R.D. n. 1378/1985, *“Medidas provisionales para la actuacion en situaciones de emergencia en los casos de grave riesco, catastrofe o calamidad publica”*, provvede a definire in maniera più dettagliata taluni aspetti riguardanti il sistema di protezione della popolazione che non vengono trattati nella legge fondamentale n. 2/1985.

Lo Stato esercita le competenze ad esso attribuite dalla legge, essenzialmente, attraverso il Ministero dell'Interno, che costituisce la principale amministrazione responsabile in materia di protezione civile.

In particolare, la gestione ed il coordinamento, da parte dello Stato, delle attività da porre in essere in occasione di situazioni di emergenza riguarda le ipotesi in cui è presente un interesse nazionale.

Costituiscono emergenze nazionali le situazioni in cui è necessario dichiarare lo stato di allarme, di emergenza o di assedio per assicurare la sicurezza di persone e beni¹⁵; le situazioni in cui può rendersi necessario il coordinamento di diverse Amministrazioni, in quanto la calamità si estende al di là di una singola Comunità Autonoma e che richiedono la mobilitazione di risorse ad un livello superiore rispetto a quello della singola comunità; le situazioni che, in virtù della loro effettiva o prevista entità, richiedono la direzione a livello nazionale delle Amministrazioni pubbliche coinvolte.

Al verificarsi di una di tali situazioni emergenziali, il Ministro dell'Interno è competente a dichiarare l'emergenza di interesse nazionale, di propria iniziativa ovvero ad istanza della Comunità Autonoma o dei Delegati di Governo.

Il Ministero dell'Interno e le Comunità Autonome, inoltre, si avvalgono di organi collegiali, vale a dire delle Commissioni di protezione civile, di cui si parlerà di seguito, che espletano funzioni di coordinamento e di raccordo fra centro e periferia.

3. Il ruolo del Ministero dell'interno

L'art. 1 del R.D. n. 991/2006, che disciplina la struttura organizzativa del Ministero dell'Interno, attribuisce al suddetto Ministero l'esercizio, tra le altre, delle funzioni di protezione civile.

Il Ministro dell'Interno è l'autorità suprema responsabile della protezione civile ed in quanto tale, esercita, ai sensi del citato art. 16 della l. n. 2/1982, le seguenti funzioni:

- garantisce l'attuazione delle norme che in materia di protezione civile vengono stabilite dal Governo;
- sottopone al Governo l'approvazione dei piani speciali dello Stato, riferiti alle diverse tipologie di rischio;
- assicura la direzione suprema, il coordinamento e la vigilanza sulle azioni e sull'impiego dei mezzi utilizzati, secondo le previsioni dei piani di emergenza;
- richiede alle Amministrazioni pubbliche, alle organizzazioni private ed ai cittadini la collaborazione necessaria per la realizzazione di esercitazioni e ogni altro adempimento previsto dalla legge;

¹⁵ La l. n. 4/1981 prevede la disciplina sullo "Stato di allarme, di emergenza e di assedio".

- dispone l'intervento delle strutture operative deputate a garantire la sicurezza (*Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*), e sollecita il Ministro della Difesa, ai fini di una collaborazione delle Forze Armate in situazioni di emergenza;
- richiede alle autorità locali ed alle Comunità Autonome l'intervento dei rispettivi corpi di Polizia e dei servizi che esercitano attività connesse con le finalità di protezione civile.

La funzione di protezione civile viene, poi, esercitata dal Ministero dell'Interno attraverso la Direzione generale di Protezione Civile e delle emergenze, a sua volta, articolata in una Sottodirezione Generale di Pianificazione, delle Operazioni e delle Emergenze ed in una Sottodirezione Generale di Gestione delle Risorse e delle Sovvenzioni.

In particolare, la Direzione Generale di Protezione Civile è competente:

– *in materia di previsione e prevenzione*, all'espletamento di tutta l'attività diretta allo studio e all'analisi dei fenomeni calamitosi, nonché alla preparazione delle linee di indirizzo dirette all'accertamento delle zone del territorio soggette a rischi ed alla mitigazione degli stessi;

– *in materia di soccorso in emergenza*, ad elaborare un catalogo nazionale di risorse da mobilitare in situazioni di emergenza; a preparare le linee di indirizzo riferite alla pianificazione e al soccorso; a garantire l'effettività delle misure e delle attività previste nei piani di protezione civile di livello statale; ad assicurare il coordinamento con le Unità di protezione civile delle Delegazioni e Sottodelegazioni di Governo, nonché con gli organi competenti in materia di protezione civile delle Comunità Autonome e delle Amministrazioni locali; ad allertare le organizzazioni di protezione civile e i cittadini ed a promuovere l'intervento dell'Unità Militare di Emergenza (*Unidad Militar de Emergencias*);

– *in materia di ripristino della normalità*, a trasferire fondi alle comunità colpite dagli eventi calamitosi per favorire il ritorno alle condizioni di vita antecedenti;

– *in materia di studio, formazione e informazione*, a sviluppare studi, anche con riguardo ad aspetti sociologici, giuridici ed economici correlati a situazioni di emergenza; ad elaborare programmi di informazione alla popolazione e nelle scuole, nonché programmi educativi di autoprotezione destinati ai cittadini ed a garantire, presso la Scuola nazionale di protezione civile, la formazione del personale, dei servizi operativi e delle organizzazioni chiamate ad intervenire nell'immanenza dell'evento.

La Direzione Generale della protezione civile si occupa, altresì, del mantenimento delle relazioni con organismi omologhi di altri Paesi, ed in particolare con gli organismi dell'Unione Europea, nonché di assicurare la partecipazione alle riunioni di strutture internazionali aventi competenza in materia di protezione civile e gestione delle emergenze.

Dalla Direzione Generale di Protezione Civile dipende, poi, la Divisione della Formazione e delle Relazioni Istituzionali, cui fanno capo la Scuola Nazionale di Protezione Civile, il Centro Nazionale di Informazione e Documentazione ed il Centro Europeo di Investigazione Sociale delle situazioni di emergenza (CEISE).

4. Organi di coordinamento

Nell'intento di garantire una adeguata, efficace e coordinata azione a tutela della vita e dei beni della popolazione, il sistema spagnolo di protezione civile prevede l'esistenza di organi collegiali, che espletano funzioni di coordinamento e di raccordo tra le diverse Amministrazioni pubbliche competenti.

A tal proposito, il R.D. n. 1547/1980, poi successivamente modificato¹⁶, ha istituito la Commissione Nazionale di Protezione Civile, quale organo di coordinamento, consultivo e deliberante.

Attualmente, i compiti ed il funzionamento di tale struttura sono regolati dal R.D. n. 967/2002, il quale all'art. 1 definisce la Commissione come un organo collegiale, interministeriale, dipendente dal Ministero dell'Interno, che ha come finalità principale quella di garantire un adeguato coordinamento tra gli organi dell'Amministrazione statale e quelli delle Comunità Autonome e per consentire una efficace azione dei poteri pubblici con riguardo allo studio, alla prevenzione di situazioni di grave rischio collettivo, catastrofe o calamità pubblica ed alla protezione ed al soccorso delle persone e dei beni, nelle ipotesi in cui le suddette situazioni si concretizzano.

La Commissione Nazionale di Protezione civile esercita un'importante *funzione di raccordo*, esprimendo il proprio parere sui requisiti minimi e sui criteri ai quali i piani dei diversi livelli amministrativi devono uniformarsi e partecipando al coordinamento delle azioni dei diversi organismi che collaborano al sistema della protezione civile.

Tale organo collegiale svolge, inoltre, una *funzione di indirizzo*, che esercita attraverso l'elaborazione dei criteri in base ai quali va redatto il Catalogo Nazionale delle Risorse pubbliche o private da utilizzare in caso di emergenza, nonché mediante l'emanazione di pareri sulle norme regolamentari che, per il fatto di riguardare la sicurezza delle persone e dei beni, si pongano in relazione con la funzione di protezione civile.

Particolare rilievo assume, poi, l'omologazione dei piani di emergenza di livello statale, nonché l'omologazione dei mezzi e delle tecniche che possono essere utilizzati per le finalità proprie di protezione civile.

La Commissione è presieduta dal Ministro dell'Interno ed è composta dal Sottosegretario all'Interno, con funzioni di vicepresidente, dal Direttore Generale della protezione civile, con ruolo di Segretario, dai rappresentanti di diversi Ministeri interessati alla gestione delle emergenze, da un rappresentante della Segreteria Generale della Presidenza del Governo, da due rappresentanti del Ministero della Difesa e due del Ministero dell'Ambiente, da quattro rappresentanti del Ministero dell'Interno, da uno del Consiglio di Sicurezza Nucleare, da un rappresentante per ciascuna Comunità Autonoma.

¹⁶ La disciplina normativa sulla Commissione Nazionale di Protezione Civile prevista, in origine, dal R.D. n. 1547/1980, sulla "*Riorganizzazione della Protezione Civile*", è stata, nel tempo, modificata e sviluppata dal R.D. n. 888/1986, dal R.D. n. 684/1989, dal R.D. n. 105/1995, dal R.D. n. 573/1997, ed, infine, dal R.D. n. 967/2002.

Accanto alla Commissione Nazionale di protezione civile, l'art. 18 della l. n. 2/1985 prevede le Commissioni di protezione civile delle Comunità Autonome.

Tali Commissioni, il cui funzionamento è lasciato alla determinazione delle singole Comunità, sono composte da un rappresentante dell'Amministrazione dello Stato, da uno della Comunità Autonoma e da uno per ognuna delle articolazioni territoriali locali ricomprese nel territorio della Comunità stessa.

I suddetti organi collegiali esprimono pareri sulle norme tecniche che vengono dettate nell'ambito territoriale della rispettiva Comunità Autonoma; partecipano al coordinamento delle azioni dei diversi organismi che collaborano al sistema della protezione civile ed omologano i piani di protezione civile di livello locale.

5. L'attività di pianificazione

La funzione di protezione civile si attua, ai sensi del R.D. n. 407/1992, attraverso una serie di attività, quali:

- la “*previsione*”, vale a dire lo studio e l'analisi dei possibili rischi, delle eventuali cause, nonché degli effetti dei fenomeni calamitosi e l'individuazione delle zone del territorio che possano essere soggette ai rischi stessi;
- la “*prevenzione*”, tesa a stabilire ogni mezzo necessario per evitare o ridurre situazioni potenziali di rischio e limitare il più possibile il verificarsi di danni¹⁷;
- la “*pianificazione*”, intesa come attività diretta alla determinazione concordata tra le diverse pubbliche Amministrazioni delle linee di azione necessarie per far fronte, con prontezza, a situazioni di grave rischio, catastrofi o calamità pubbliche che si possano presentare;
- il “*soccorso*”, consistente nell'attuazione di azioni dirette ad assicurare i primi interventi in favore della popolazione¹⁸;
- il “*superamento dell'emergenza*”, vale a dire l'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative volte a ristabilire il regolare funzionamento dei servizi pubblici essenziali ed a rimuovere ogni altro ostacolo frapposto al recupero delle normali condizioni di vita.

¹⁷ L'attività di carattere preventivo, posta in essere dalle diverse Amministrazioni, è, nello specifico, indicata nell'art. 14 della l. n. 2/1985. In base a tale norma, si prevede che le autorità competenti debbano promuovere un sistema di autoprotezione dei cittadini, assicurare l'installazione, l'organizzazione ed il mantenimento di servizi tecnici di prevenzione ed estinzione degli incendi, organizzare la formazione del personale dei servizi suddetti e di ogni altro servizio necessario all'espletamento delle funzioni di protezione civile nell'emergenza, incentivare e sviluppare il contributo delle associazioni di volontariato in materia e permettere una effettiva collaborazione delle stesse con le Amministrazioni pubbliche, assicurare il rispetto della normativa vigente sulla protezione civile, attraverso l'esercizio di funzioni ispettive e sanzionatorie, nonché garantire la realizzazione di esercitazioni di protezione civile.

¹⁸ L'attività di soccorso, finalizzata ad evitare, controllare o ridurre i danni alle persone o ai beni, deve essere garantita, secondo quanto previsto dall'art. 2 del R.D. n. 1378/1985, attraverso l'articolazione di un efficace sistema di trasmissione delle opportune comunicazioni tra i diversi servizi operativi e le autorità responsabili, l'informazione alla popolazione, la protezione, il recupero ed il salvataggio dei cittadini nella zona colpita dal sinistro attraverso le competenti strutture operative, l'assistenza sanitaria alle vittime, la riabilitazione immediata dei servizi pubblici essenziali.

L'attività di pianificazione costituisce, sicuramente, uno degli aspetti maggiormente significativi del sistema di protezione della popolazione in Spagna.

Il perseguimento delle finalità di protezione della popolazione necessita, infatti, di una struttura organizzativa che sia, concretamente, in grado di rispondere con prontezza ed efficacia ai rischi ipotizzabili, in occasione di eventi di diversa origine.

Affinché il sistema organizzativo reagisca con rapidità ed in termini quantitativi e qualitativi ottimali, le attività di protezione civile non possono essere lasciate all'improvvisazione, ma necessitano di un attento lavoro di pianificazione dei potenziali pericoli prospettabili.

La pianificazione nella materia in esame costituisce strumento indispensabile per una valida gestione dell'emergenza.

In conformità a quanto stabilito dall'art. 8 della l. n. 2/1985¹⁹, le linee direttive fondamentali per l'elaborazione dei piani di emergenza sono state dettate dal R.D. n. 407/1992.

L'art. 1, comma terzo del R.D. n. 407/1992 definisce il piano di protezione civile come la *“previsione del sistema organizzativo e dei meccanismi che permettano la mobilitazione delle risorse umane e materiali necessarie per la protezione delle persone e dei beni in caso di grave rischio collettivo, catastrofe o calamità pubblica, nonché la determinazione di un sistema efficace di coordinamento tra diverse azioni poste in essere dalle Amministrazioni pubbliche”*.

Le Amministrazioni pubbliche elaborano e approvano i piani territoriali e i piani speciali.

I piani territoriali vengono sviluppati per far fronte a quelle emergenze di carattere generale ed hanno la finalità di individuare con precisione l'organizzazione dei servizi di soccorso e delle risorse conferite dalla amministrazione che definisce il piano, da altre Amministrazioni che sono tenute ad assegnarle in base alle proprie disponibilità o da altri organismi pubblici e privati.

I piani speciali sono, invece, quelli elaborati per far fronte a rischi specifici, i quali richiedano l'applicazione di metodi e di risorse tecniche e scientifiche specialistiche.

Ciò detto, occorre soffermarsi, in primo luogo, sulle caratteristiche dei piani territoriali, per poi procedere all'analisi dei contenuti dei piani speciali.

I piani territoriali sono elaborati ed attuati dalle Comunità Autonome, dalle Province e dai Municipi.

In particolare, il piano territoriale della Comunità Autonoma delinea le linee organizzative generali per garantire la gestione delle emergenze nel proprio territo-

¹⁹ L'art. 8 della l. 2/1985 prevede che “ al fine di determinare le linee guida da osservare in situazioni di emergenza...il Governo, su proposta del Ministro dell'Interno, previo parere della Commissione Nazionale di Protezione Civile e di ogni altro organismo pubblico o privato ritenuto necessario, è tenuto a predisporre una normativa apposita, contenente le direttive fondamentali per l'elaborazione dei piani territoriali... e dei piani speciali...”. Tali direttive sono contenute nel R.D. n. 407/1992.

rio, ed individua, al tempo stesso, i criteri di massima necessari per l'integrazione delle attività in esso previste con quanto determinato dai piani territoriali predisposti in ambito inferiore.

Tale piano viene elaborato ed approvato dall'organo di governo della Comunità Autonoma ed è soggetto ad omologazione da parte della Commissione Nazionale di protezione civile²⁰.

I piani territoriali municipali e provinciali vengono, anch'essi, approvati dai rispettivi organi di governo competenti e necessitano, invece, per essere efficaci, della omologazione della Commissione di protezione civile della Comunità Autonoma competente.

Tali piani dovranno contenere, altresì, i criteri per garantire un coordinamento ed una integrazione con i rispettivi piani di livello superiore.

I piani territoriali non potranno essere attuati fino a quando non sarà intervenuta l'omologazione suddetta.

La direzione ed il coordinamento dei piani spetta, in via ordinaria, alle autorità locali competenti, in base a quanto stabilito nei piani stessi.

Quando, tuttavia, per l'entità e l'estensione dell'evento, i servizi di soccorso, i mezzi e le risorse da mobilitare per la gestione dell'emergenza superino le possibilità della amministrazione territoriale competente, la direzione ed il coordinamento delle azioni previste dovrà essere attribuito, in conformità a quanto stabilito dal piano territoriale, alle autorità responsabili secondo le previsioni dei piani territoriali di livello superiore.

Per quanto riguarda la competenza dell'Amministrazione statale, la direzione ed il coordinamento dei piani territoriali riguarderà le ipotesi in cui la situazione di emergenza presenti profili di interesse nazionale, così come stabilito dall'art. 1, comma secondo del R.D. n. 407/1992.

Nelle ipotesi previste dal suddetto articolo, già indicate in precedenza, la dichiarazione di interesse nazionale dell'emergenza, effettuata dal Ministro dell'Interno, comporta che le autorità delle Comunità Autonome, dei Municipi, delle Province, responsabili in base alle prescrizioni dei rispettivi piani, disporranno l'attivazione dei menzionati piani territoriali, ma anche di quelli speciali, lasciando, tuttavia, allo Stato la competenza in ordine alla direzione ed al coordinamento delle attività in essi previste.

L'art. 4 del R.D. n. 407/1992 disciplina, nel dettaglio, il contenuto dei piani territoriali. In particolare, un piano deve prevedere:

- la definizione dell'oggetto e dell'ambito applicativo;
- l'individuazione della figura del Direttore del piano, al quale deve attribuirsi la responsabilità della direzione di tutte le attività in esso previste e di ogni altra che risulti necessaria in relazione allo sviluppo della situazione emergenziale;

²⁰ Tale omologazione ha il fine di accertare se quanto previsto nei piani sia conforme ai criteri ed ai contenuti fissati dal R.D. n. 407/1992.

- la costituzione di un Centro di Coordinamento Operativo (CECOP), attraverso il quale possa effettuarsi l'attività di direzione e coordinamento delle operazioni necessarie, il quale potrà funzionare, altresì, come Centro di Coordinamento Operativo Integrato (CECOPI), per consentire la partecipazione di altre Amministrazioni interessate alla gestione dell'emergenza;

- la determinazione dei meccanismi formali di attivazione ed obbligatorietà del piano;

- la definizione dei mezzi di protezione della popolazione, tra cui la previsione di meccanismi di comunicazione ai cittadini, l'individuazione di appositi rifugi o di altri luoghi sicuri, la determinazione di appositi sistemi di evacuazione e la predisposizione di una pronta assistenza sanitaria;

- la previsione di mezzi di protezione dei beni, in particolare di quelli dichiarati di interesse culturale;

- l'individuazione dei mezzi, delle azioni di soccorso e delle strutture operative chiamate ad intervenire, incluse le organizzazioni di protezione civile di carattere privato, nonché la definizione delle procedure di mobilitazione;

- la previsione dei mezzi e delle risorse necessarie, ivi comprese quelle previste per il sostentamento e l'eventuale equipaggiamento della popolazione;

- l'indicazione delle Autorità cui notificare l'accaduto;

- la individuazione di meccanismi per il ripristino delle condizioni di normalità;

- la previsione di meccanismi di flessibilità, che consentano l'adattamento del piano allo sviluppo delle situazioni concrete.

I piani speciali, invece, avendo ad oggetto un rischio specifico²¹, dovranno prevedere:

- l'identificazione del rischio, le sue possibili cause e conseguenze;

- l'individuazione della porzione di territorio interessata;

- gli organismi specializzati e il personale tecnico necessario;

- le modalità di informazione alla popolazione;

- la determinazione di un sistema preventivo di allerta;

- la pianificazione dei mezzi specifici di protezione e di assistenza ai cittadini.

La competenza in ordine all'elaborazione di tali piani spetta allo Stato ed alle Comunità Autonome secondo le modalità determinate dall' art. 7 del R.D. n. 407/1992, che prevede diverse tipologie di piani speciali.

Il suddetto articolo, individua, infatti, Piani di Base ed i Piani Speciali, questi ultimi di competenza statale e delle Comunità Autonome.

I primi sono quelli elaborati per far fronte ai rischi derivanti da situazioni belliche o da emergenze nucleari e sono di competenza esclusiva dello Stato sia

²¹ L'art. 6 del R.D. n. 407/1992 prevede che i piani speciali possano riguardare una emergenza nucleare, un evento bellico, una inondazione, un terremoto, un rischio chimico o conseguente al trasporto di sostanze pericolose, un incendio forestale, una eruzione vulcanica.

nella fase della elaborazione sia in quella della attuazione, in quanto emergenze di interesse nazionale.

I secondi, invece, hanno ad oggetto le rimanenti ipotesi di rischio e vengono elaborati sulla scorta di direttive di base, puntualmente previste per ciascun rischio²².

Tali piani speciali possono essere di competenza statale, qualora le situazioni di rischio presentino carattere di interesse nazionale. In tal caso, dovranno stabilire le procedure organizzative delle risorse e dei servizi di soccorso necessari ad assicurare l'esercizio della attività di direzione e coordinamento dei piani speciali delle Comunità Autonome.

I piani speciali delle Comunità Autonome hanno ad oggetto i meccanismi necessari a far fronte a varie ipotesi di rischi specifici che possano svilupparsi all'interno del proprio territorio. Essi dovranno, inoltre, stabilire le procedure operative necessarie per far fronte al rischio prospettato, nonché quelle atte a garantire l'eventuale coordinamento con i piani speciali statali.

La direzione ed il coordinamento di tali piani viene esercitata dalle Autorità competenti delle Comunità Autonome.

Spetta al Governo, quale organo supremo di direzione e coordinamento in materia di protezione civile, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 2/1985, l'approvazione, su proposta del Ministro dell'Interno e previo parere della Commissione Nazionale di protezione civile, dei piani di base e degli altri piani speciali, nonché delle direttive di base.

In ultimo, occorre evidenziare che il sistema di protezione civile spagnolo prevede anche i piani di autoprotezione²³, relativi a stabilimenti, che in ragione della pericolosità dell'attività esercitata, possano dar luogo a situazioni pregiudizievoli per la popolazione ed i beni.

I titolari di tali strutture sono, pertanto, obbligati a dotarsi, con proprie risorse, di un piano di emergenza, che preveda misure di prevenzione, di allarme, di evacuazione, di soccorso, a fronte di rischi potenzialmente sviluppabili.

È competenza del Governo determinare, su proposta del Ministero dell'Interno e, previo parere della Commissione Nazionale di protezione civile, le linee direttrici basilari per disciplinare il sistema di autoprotezione.

6. Le strutture operative e l'unità militare di emergenza (UME)

La struttura operativa che svolge un ruolo fondamentale in situazioni di emergenza è costituita dai Vigili del Fuoco.

²² Ai sensi dell'art. 7 comma 2, R.D. n. 407/1992, le Direttive di Base stabiliscono i requisiti minimi che i piani speciali devono contenere, vale a dire, i fondamenti, la struttura, i criteri operativi, i mezzi di intervento e gli strumenti di coordinamento.

²³ I piani di autoprotezione sono disciplinati dal R.D. n. 393/2007, che prevede la "*Normativa fondamentale in materia di autoprotezione delle società, degli stabilimenti e delle relative succursali, che svolgono attività che possano dar luogo a situazioni di emergenza*".

Nelle situazioni pregiudizievoli per l'incolumità delle persone e per l'integrità dei beni anche le Forze di Polizia (nazionale, autonoma e locale)²⁴, le Forze Armate, i servizi sanitari e la Croce Rossa mettono a disposizione apposite squadre di intervento.

I servizi sanitari, attivando apposite strutture all'interno della zona sinistrata, garantiscono le prestazioni mediche d'urgenza ed, ove possibile, il trasferimento dei feriti più gravi nei centri medici ospedalieri.

La Croce Rossa (*Cruz Roja*) concorre con gli altri organismi operativi della protezione civile alle attività di soccorso, garantendo, in particolare, l'attivazione di unità di collaborazione (*las Brigadas de Tropas de la Cruz Roja y la Cruz Roja del Mar*), le quali vengono organizzate sulla base di un accordo tra la Croce Rossa stessa, il Ministero dell'Interno ed il Ministero della Difesa²⁵.

Le Forze di Polizia (*Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*) provvedono all'espletamento di tutte le attività dirette al mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'interdizione dei luoghi in cui si è originato e sviluppato un evento calamitoso, alla vigilanza ed all'organizzazione del traffico sulle vie di comunicazione adiacenti la zona sinistrata per facilitare l'accesso dei mezzi di intervento e di soccorso ed alla evacuazione delle persone in condizione di pericolo²⁶.

L'intervento delle Forze di Polizia statali è determinato sulla base di quanto stabilito nel piano di protezione civile ed è disposto dal Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 16 della l. n. 2/1985.

I Corpi di polizia delle Comunità Autonome e degli enti locali, secondo quanto previsto dall'art. 9 del R.D. n. 1378/1985, intervengono durante le situazioni emergenziali di livello locale, a richiesta dell'autorità competente o di quella che assume il comando unico delle operazioni previste dal piano di emergenza, in coordinamento con le Forze di Polizia statali, in base a quanto determinato dal piano suddetto.

La collaborazione delle Forze Armate (*Fuerzas Armadas*) è prevista, in tempo di pace, a seguito di richiesta del Ministro dell'Interno al Ministro della Difesa, qualora la gravità della situazione lo esiga.

Occorre sottolineare che, a tal proposito, è stata programmata l'attivazione di una apposita Unità Militare di Emergenza (*Unidad Militar de Emergencias-UME*), operativa dal 2008, che si porrà sotto la dipendenza diretta del Ministro dell'Interno, in caso di emergenze dichiarate di interesse nazionale, ovvero, delle autorità responsabili della protezione civile delle Comunità Autonome, in caso di emergenza locale.

L'UME, composta da 4.300 membri, potrà intervenire, in particolare, per far fronte alle gravi situazioni di emergenza relative ai rischi naturali o tecnologici (chimici, nucleari, biologici, biologici), agli incendi forestali e agli attentati terroristici.

²⁴ Le Forze di Polizia sono così individuate dal "Vademecum of Civil Protection in the European Union", curato dalla Commissione Europea.

²⁵ Art. 7, comma 2 della l. n. 2/1985.

²⁶ Art. 7, comma 2, lett. d) del R.D. n. 1378/1985.

Ruolo fondamentale in emergenza assumono, poi, le Unità di Appoggio contro i Disastri (*Unidades de Apoyo ante Desastres-UAD*), quali strutture di supporto ai servizi e organismi di protezione civile che agiscono in via ordinaria nella contingenza di una situazione emergenziale²⁷.

Tali Unità non costituiscono, di fatto, un nuovo servizio operativo di protezione civile, ma rappresentano una modalità organizzativa del sistema, che si avvale del ricorso a risorse materiali ed umane esistenti, dotate di particolare specializzazione, presenti in ambito pubblico o privato.

Le Unità di Appoggio costituiscono, attualmente, la linea strategica della politica spagnola in materia di protezione civile e sono istituite con atto del Ministro dell'Interno, qualora si tratti di risorse appartenenti a tale Amministrazione; con atto del capo del Governo, nel caso in cui le risorse appartengano a diverse Amministrazioni statali; ovvero, in forza di apposita convenzione tra il Ministero dell'Interno ed organismi pubblici o privati, ove le risorse facciano capo a dette strutture.

Le Unità sono composte da gruppi adeguatamente organizzati di persone e mezzi specialistici e concorrono, in forma volontaria ed a titolo gratuito, allo svolgimento delle attività di ricerca e salvataggio delle persone; all'identificazione delle vittime dei disastri; al ripristino dei servizi essenziali ed all'organizzazione di aree abitative provvisorie. Attraverso le predette strutture viene anche fornita idonea assistenza sanitaria e l'appoggio psicologico alle persone colpite dall'evento. Particolare cura viene, inoltre, dedicata dalle stesse Unità alle comunicazioni in emergenza e alla preparazione di ogni intervento contro i rischi biologici, chimici e radiologici.

L'ordinamento spagnolo prevede che le modalità della loro partecipazione vengano stabilite da appositi piani di coordinamento ed appoggio che fanno parte dei piani statali di protezione civile, nel caso in cui si tratti di risorse facenti capo all'Amministrazione statale; nonché da apposite convenzioni, stipulate con il Ministero dell'Interno, quando tali risorse appartengono ad altri organismi pubblici o privati.

È competenza della Direzione Generale di protezione civile del Ministero dell'Interno elaborare programmi di preparazione di tali strutture, che includano corsi di formazione presso la Scuola Nazionale di protezione civile e prevedano apposite esercitazioni.

Un cenno a parte deve, infine, essere dedicato alla collaborazione fornita dalle Unità di appoggio a livello comunitario. Tali Unità, infatti, nel quadro del sistema di cooperazione tra Stati membri, intervengono qualora si presentino emergenze di carattere sopranazionale od ogni altra situazione di rischio individuata dal meccanismo comunitario di protezione civile²⁸.

²⁷ Tali strutture sono disciplinate dal R.D. n. 1123/2000, successivamente modificato dal R.D. n. 285/2006.

²⁸ Il meccanismo comunitario è previsto dalla Decisione 2001/792/CE del Consiglio Europeo del 23/10/2001.

7. Il ruolo dei cittadini e delle associazioni di volontariato

I cittadini costituiscono i principali beneficiari delle attività poste in essere dalle pubbliche Amministrazioni a salvaguardia della vita e dei beni, qualora si verificano situazioni di rischio collettivo, calamità pubblica o catastrofe straordinaria.

Ai sensi dell'art. 15 della Costituzione spagnola, essi vantano un vero e proprio diritto alla tutela della vita e dell'integrità fisica e morale, che lo Stato e le sue diverse articolazioni territoriali soddisfano, anche, attraverso l'esercizio della funzione di protezione civile.

Il sistema organizzativo spagnolo prevede non solo forme di tutela della popolazione da parte dei pubblici poteri, ma anche la predisposizione di ogni mezzo idoneo per consentire alla popolazione stessa di far fronte autonomamente alle situazioni di emergenza.

A tal proposito, l'organizzazione della protezione civile è diretta a garantire un adeguato sistema di autoprotezione dei cittadini (*autoproteccion ciudadana*)²⁹.

L'Amministrazione pubblica provvede, pertanto, all'informazione puntuale ed alla preparazione della popolazione in ordine alle possibili azioni da compiere al verificarsi di un evento calamitoso.

Nel sistema di protezione civile spagnolo i cittadini non vengono considerati esclusivamente quali destinatari passivi degli interventi, ma, invero, sono veri e propri soggetti attivi, ed in quanto tali, costituiscono parte dell'organizzazione, partecipano alle attività del sistema in situazioni di emergenza, ed al contempo, sono destinatari di puntuali doveri giuridici³⁰.

Una forma di partecipazione dei cittadini alle esigenze proprie della protezione civile è realizzata attraverso le Associazioni locali di volontariato della protezione civile (*Agrupaciones Locales de Voluntarios de Proteccion civil*).

Si tratta di organismi che operano a livello locale, con funzioni di collaborazione in ordine allo studio ed all'analisi dei rischi presenti nel territorio, all'elaborazione dei piani di protezione civile delle comunità locali e dei piani di autoprotezione. Le associazioni promuovono anche campagne di informazione e divulgano alla popolazione, secondo le direttive dell'autorità politica locale, le notizie attinenti alle situazioni di rischio.

Nelle situazioni di emergenza, su richiesta dei servizi operativi di protezione civile, le associazioni di volontariato forniscono ogni utile appoggio.

Ruolo di fondamentale importanza è svolto, anche, dalla Rete Radio di Emergenza (*Red Radio de Emergencia-REMER*)³¹, che, quale strumento complementare, di livello nazionale, della Rete Radio di Comando della Direzione Generale del-

²⁹ L'autoprotezione dei cittadini viene considerata uno degli aspetti più rilevanti della protezione civile nella "Exposicion de motivos" della l. n. 2/1985.

³⁰ Art. 1, comma secondo della l. n. 2/1985.

³¹ La Rete Radio di Emergenza è prevista dalla "Resolución de la Dirección General de Protección Civil sobre ordenación de la Red Radio de Emergencia", del 1° dicembre 1986.

la Protezione Civile (*Red Radio de Mando de la Dirección General de Protección Civil*), operativa presso il Ministero dell'Interno, è costituita al fine di garantire la radiodiffusione di notizie rilevanti in collaborazione con gli organi delle protezione civile competenti e su richiesta degli stessi, in forma volontaria ed altruistica.

In particolare, tale strumento mira a creare un sistema di radiocomunicazione, che, con risorse private, si affianchi o si sostituisca, a seconda dei casi, al lavoro normalmente espletato dalla Rete Radio pubblica di Comando e consenta, pertanto, ai cittadini di collaborare con le autorità responsabili, assumendo, al contempo, ogni conseguente dovere connesso con quelle attività.

La previsione di obblighi, cui i cittadini devono ottemperare, trova una specifica copertura normativa nell'art. 30, comma 4 della Costituzione spagnola.

Tale disposizione prevede, come già accennato, che mediante legge possano essere previsti doveri a carico dei cittadini in caso di grave rischio, catastrofe o calamità pubblica.

A tal proposito, una disciplina apposita è dettata dalla legge fondamentale n. 2/1985, la quale all'art. 4 afferma che tutti i cittadini sono soggetti, dalla maggiore età, all'obbligo di collaborare con il sistema pubblico di protezione civile, a richiesta dell'autorità competente.

In particolare, in caso di grave rischio, catastrofe o calamità pubblica, tutti i residenti nel territorio nazionale sono obbligati a porre in essere ogni prestazione personale che venga richiesta dall'Autorità competente, nonché a compiere ogni altro ordine che sia dalla stessa disposto.

Le Autorità competenti possono, poi, procedere alla occupazione temporanea dei beni privati, fatto salvo il diritto all'indennizzo in caso di danneggiamento.

FINANZA
PUBBLICA



La manovra di finanza pubblica per l'anno 2007 e gli aspetti di interesse del Ministero dell'interno

Paolo Canaparo

La legge 27 dicembre 2006, n. 296, di seguito denominata finanziaria 2007, contiene numerose e significative disposizioni di interesse, diretto o indiretto, del Ministero dell'interno.

Si intende offrirne una chiave di lettura sistematica, proponendo un esame delle norme di interesse con riferimento ad ambiti omogenei di intervento ai quali ricondurre la pluralità e la diversità di misure. Delle disposizioni sono indicate le ragioni di adozione, anche in correlazione con le altre aventi finalità conferenti, le direttive di attuazione, le criticità emerse in sede di prima applicazione ed i correttivi già adottati o proposti.

Si precisa preliminarmente che, per la composizione in un unico articolo della finanziaria 2007, delle norme richiamate è indicata esclusivamente la numerazione del comma.

1. Razionalizzazione di utilizzo e di acquisto di beni e di servizi da parte di pubbliche Amministrazioni.

Esigenza primaria per il conseguimento di importanti economie di finanza pubblica è la migliore destinazione dei beni strumentali in disponibilità, a vario titolo, di Amministrazioni pubbliche e la razionalizzazione del sistema di acquisizione sul mercato di beni e di servizi.

La finanziaria 2007 conferisce al Ministro dell'economia e delle finanze la definizione, con l'atto di indirizzo all'Agenzia del demanio, degli obiettivi annuali di razionalizzazione degli spazi complessivi degli immobili in uso governativo e di riduzione della spesa relativa alle locazioni a carico di Amministrazioni centrali e periferiche, usuarie e conduttrici, anche differenziandoli per ambiti territoriali e per patrimonio utilizzato (*comma 204*). Gli obiettivi possono essere conseguiti sia attraverso la riduzione del costo d'uso derivante dalla razionalizzazione degli spazi, sia attraverso la riduzione della spesa corrente per le locazioni passive, o con la combinazione delle due misure (*comma 207*). Il costo d'uso dei singoli immobili in uso

alle Amministrazioni è commisurato ai valori correnti di mercato praticati nella zona per analoghe attività secondo i parametri di comune commercio forniti dall'Osservatorio del mercato immobiliare (*comma 206*). Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di natura non regolamentare sono stabiliti i criteri, le modalità e i termini per la razionalizzazione e la riduzione degli oneri, nonché i contenuti e le modalità di trasmissione all'Agenzia del demanio delle informazioni da parte delle Amministrazioni usuarie e conduttrici. In base agli obiettivi assegnati dal Ministero di riferimento, l'Agenzia del demanio fornisce annualmente le indicazioni attuative, comunicandole alle Amministrazioni interessate (*comma 208*).

Si aggiungono misure relative alla assegnazione gratuita e alla attribuzione, diretta o indiretta, ad Amministrazioni pubbliche, enti e società a totale partecipazione pubblica di beni immobili di proprietà dello Stato per il perseguimento delle finalità istituzionali o strumentali alle attribuzioni di competenza. La funzionalità dei predetti beni allo scopo dell'assegnazione o dell'attribuzione è da intendersi concreta, attuale, strettamente connessa e necessaria al funzionamento del servizio e all'esercizio delle funzioni conferite (*comma 214*). È attribuita all'Agenzia del demanio la verifica, con il supporto dei soggetti interessati, della sussistenza dei suddetti requisiti all'atto dell'assegnazione o attribuzione e l'accertamento periodico della permanenza (*comma 215*). Per i beni immobili statali assegnati in uso gratuito alle Amministrazioni pubbliche è, in ogni caso, vietata la dismissione temporanea (*comma 216*).

Il Ministro della giustizia è incaricato di determinare, con decreto da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, di concerto con il Ministro dell'interno ed il Ministro dell'economia e delle finanze, i criteri per la acquisizione dei dati e delle informazioni rilevanti per la individuazione di beni vacanti o derivanti da eredità giacenti (*comma 260*). L'obiettivo è di favorirne la devoluzione al patrimonio dello Stato per essere destinati alle diverse esigenze di Amministrazioni pubbliche.

Congiuntamente a misure di razionalizzazione dell'uso di beni immobili, sono assunte iniziative di contrazione del flusso di spese e degli oneri di processo per la acquisizione sul mercato di risorse strumentali da parte delle pubbliche Amministrazioni.

Si ricorre al sistema tradizionale dell'acquisto di beni e di servizi secondo modelli convenzionali predefiniti. Entro il mese di gennaio di ogni anno (per l'anno in corso il decreto Ministeriale è stato emanato in data 8 marzo 2007), il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato ad individuare, tenuto conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti, le tipologie di beni e di servizi per le quali tutte le Amministrazioni statali, centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro. Le restanti Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 possono utilizzare le convenzioni

ovvero assumere i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti (*comma 449*). Si evince, pertanto, che per queste ultime Amministrazioni è possibile procedere in maniera autonoma all'acquisto di beni e servizi solo a seguito della verifica della convenienza rispetto ai suddetti parametri offerti nelle convenzioni.

Innovazioni di sistema agevolano la semplificazione di processo e la attivazione di sinergie tra le diverse Amministrazioni pubbliche, che consentono significative economie di azione sul mercato.

Dal 1 luglio 2007, le Amministrazioni statali, centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute, per acquisti al di sotto della soglia di rilievo comunitario, a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica Amministrazione (*comma 450*). Si allinea l'autorizzazione al Ministero dell'economia e delle finanze per la sperimentazione della carta di acquisto elettronica (c.d. "procurement card") per i pagamenti di limitato importo (*comma 451*). Le transazioni compiute dalle Amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, devono avvenire, per le convenzioni che hanno attivato il negozio elettronico, esclusivamente attraverso la rete telematica, salvo che la stessa rete sia temporaneamente inutilizzabile per cause non imputabili alla Amministrazione procedente e sussistano ragioni di imprevedibile necessità ed urgenza certificate dal responsabile dell'ufficio (*comma 452*). Dalle descritte misure sono attesi esiti di risparmio di almeno il 30 per cento degli attuali oneri per esigenze di processo.

Ai fini del contenimento dei flussi di spesa, è prevista la realizzazione di un programma per l'adozione di sistemi informativi condivisi dalle Amministrazioni dello Stato, realizzato dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il supporto della CONSIP (s.p.a. interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze), sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. L'obiettivo è di garantire, per le categorie di spesa comuni, adeguato supporto nella definizione dei fabbisogni di beni e di servizi e dell'insieme di indicatori sui livelli di costi sostenibili (*comma 454*).

Le Regioni possono realizzare centrali comuni di acquisto, anche unitamente ad altre Regioni, che operino in favore delle Amministrazioni ed enti regionali, degli Enti locali, degli Enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche Amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio (*comma 455*). Le suddette centrali e la CONSIP attivano un sistema a rete, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. Nel quadro del Patto di stabilità interno, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano approva, annualmente, i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica Amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture

di beni e servizi, ne definisce le modalità di attuazione e monitora il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi programmati (*comma 457*).

Tali interventi di contenimento della spesa pubblica rischiano di essere gravemente compromessi da un richiamo normativo errato con il quale si sopprime l'articolo 26 della legge 488/99 (*comma 209*). L'effetto è la cancellazione della disposizione chiave del modello di acquisto standardizzato che conferisce al Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, il compito di stipulare convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione e ai prezzi ed alle condizioni previste, ordinativi di fornitura deliberati dalle Amministrazioni. Il Governo aveva manifestato l'intenzione di procedere ad immediato correttivo in sede di conversione del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 (il c.d. "mille-proroghe"), ma, per valutazioni sulla ammissibilità dell'intervento normativo rispetto all'oggetto del decreto, aveva soprasseduto. Proposta di soppressione del riferimento normativo è stata successivamente presentata in sede di discussione del disegno di legge sulle aziende municipalizzate e l'attuazione di obblighi comunitari.

2. Revisione e semplificazione dei modelli di governo centrale e territoriale. Riduzione degli oneri di funzionamento.

La finanziaria 2007 prevede importanti disposizioni per la riorganizzazione e per la riduzione degli oneri finanziari di funzionamento delle strutture di governo centrale e territoriale, anche con riferimento al complesso funzionale collegato. Il provvedimento di legge detta le linee di intervento per una semplificazione di sistema, della cui attuazione si indicano i termini, in alcuni casi, anche di atti prodromici, e gli esiti minimi di risparmi di spesa da conseguire. L'obiettivo è il superamento di duplicazioni e di sovrapposizioni strutturali e di esercizio di competenze che consenta la contrazione degli impegni di finanza pubblica senza pregiudizio per la qualità di azione di governo.

2.1. Riorganizzazione del sistema di governo centrale.

Al fine di razionalizzare e di ottimizzare le spese ed i costi di funzionamento dei Ministeri, si prevede l'adozione di regolamenti di revisione degli assetti organizzativi entro il 30 aprile 2007 (*comma 404*). Gli atti di riorganizzazione devono avere piena attuazione entro diciotto mesi dalla emanazione (*comma 405*). Dalla data di emanazione dei regolamenti sono abrogate le previgenti disposizioni regolatrici delle materie ivi disciplinate. Con i medesimi regolamenti si provvede alla loro puntuale ricognizione (*comma 406*).

La finalità è la riduzione del numero degli uffici dirigenziali, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli di livello dirigenziale generale e al 5 per cento di quelli di livello dirigenziale non generale. È garantita comunque, nell'ambito delle procedure di autorizzazione alle assunzioni, la possibilità della immissione, nel quinquennio 2007-2011, di nuovi dirigenti in misura non inferiore al 10 per cento degli uffici dirigenziali. Obiettivi ulteriori sono la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni, anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica, la revisione della strutturazione periferica dei Ministeri, la riorganizzazione di uffici ispettivi e di controllo, la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio e del personale destinato a funzioni di supporto (gestione delle risorse umane, sistemi informativi, servizi manutentivi e logistici, affari generali, provveditorati e contabilità), che non deve, in ogni caso, eccedere il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni Amministrazione.

La rideterminazione della articolazione periferica dei Ministeri deve prevedere la riduzione degli uffici statali provinciali e, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del governo, ove tale soluzione risulti maggiormente funzionale a seguito di una valutazione congiunta tra il Ministro competente, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali ed il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione (la c.d. "cabina di regia per le riforme").

Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, le Amministrazioni trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze gli schemi di regolamento, il cui esame deve concludersi entro un mese dalla ricezione. Gli schemi devono essere corredati da una dettagliata relazione tecnica asseverata dai competenti uffici centrali del bilancio, che specifichi, per ciascuna modifica organizzativa, le riduzioni di spesa previste nel triennio, e da un analitico piano operativo asseverato dai competenti uffici centrali del bilancio con indicazione puntuale degli obiettivi da raggiungere, delle azioni da porre in essere e dei relativi tempi e termini (*comma 407*). Alle Amministrazioni che non abbiano provveduto nei tempi previsti alla predisposizione degli schemi di regolamento è fatto divieto, per gli anni 2007 e 2008, di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto (*comma 410*).

Per il conseguimento del descritto obiettivo di contenimento delle risorse umane destinate alle funzioni di supporto, le Amministrazioni statali predispongono, entro il 31 marzo 2007 e previa consultazione delle organizzazioni sindacali, piani di riallocazione dell'aliquota di personale impiegato oltre i limiti consentiti. I piani devono prevedere processi di riorganizzazione delle competenze e di formazione e di riconversione del predetto personale al fine di ridurre la destinazione in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al rispetto dei vincoli imposti. Nelle more della approvazione dei suddetti piani non possono essere disposte nuove assunzioni.

La disposizione si applica anche alle Forze armate, ai Corpi di polizia ed al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (*comma 408*).

Il Presidente del Consiglio emana le linee guida per la attuazione del descritto complesso di adempimenti, sentiti il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro dell'interno (*comma 412*).

Con riferimento a queste ultime, i Ministri indicano, nelle direttive annuali, i piani e i programmi specifici per il conseguimento degli obiettivi generali di riorganizzazione. La mancata realizzazione è valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e della responsabilità dirigenziale (*commi 413 e 414*).

Sono previste misure di raccordo e di monitoraggio per la attuazione del processo di riorganizzazione.

Ai fini di coordinamento è istituita la "Unità per la riorganizzazione", composta dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dell'interno (*comma 415*).

Per la verifica periodica degli adempimenti di riorganizzazione si prevedono:

a) monitoraggio generale: è svolto dalla predetta "Unità per la riorganizzazione", per l'esercizio del quale si avvale delle strutture delle Amministrazioni che la compongono (*comma 415*);

b) monitoraggio semestrale: sino al termine del processo di attuazione della riorganizzazione degli uffici centrali e periferici, fissato in diciotto mesi dalla emanazione degli atti regolamentari, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione sono incaricati di verificarne semestralmente lo stato e di trasmettere relazione alle Camere sui risultati di tale accertamento (*comma 409*). Il monitoraggio è effettuato sulla base degli esiti delle verifiche della "Unità per la riorganizzazione";

c) monitoraggio a regime: nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, i competenti organi di controllo delle Amministrazioni sono tenuti ad effettuare, con cadenza semestrale, valutazioni sulla osservanza delle disposizioni di organizzazione, trasmettendone i risultati ai Ministeri vigilanti e alla Corte dei conti. Successivamente al primo biennio verificano altresì il rispetto del vincolo di destinazione di personale alle funzioni di supporto (*comma 411*).

Norme speciali disciplinano la ridefinizione degli ambiti territoriali di competenza degli uffici periferici del Ministero dell'interno e la riorganizzazione, centrale e periferica, del Ministero dell'economia e delle finanze.

La riarticolazione territoriale del Ministero dell'interno è disposta con regolamento, su proposta dello stesso dicastero ed in coerenza con la revisione dell'ordinamento degli Enti locali prevista dal titolo V della Costituzione e con il conferimento agli stessi di nuove funzioni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Sono definiti i criteri e gli indirizzi:

a) semplificazione delle procedure amministrative e riduzione dei tempi dei procedimenti e contenimento dei relativi costi;

b) realizzazione di economie di scala, evitando duplicazioni funzionali;

c) ottimale impiego delle risorse;

d) determinazione della dimensione territoriale, correlata alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, alle realtà etnico-linguistiche;

e) ponderazione dei precedenti criteri, con riguardo alle specificità dell'ambito territoriale di riferimento e alla esigenza di garantire principalmente la prossimità dei servizi resi al cittadino (*comma 425*).

Con le modalità, i tempi ed i criteri previsti per la riorganizzazione dei Ministeri, si procede alla revisione delle competenze e delle strutture dei dipartimenti centrali del Ministero dell'economia e delle finanze e, in relazione alle esigenze di conseguimento di economie di gestione e di miglioramento dei servizi resi all'utenza, al riordino su base regionale, e, ove se ne ravvisi la opportunità, interregionale e interprovinciale, della relativa articolazione periferica (*commi 426-429*).

Dai descritti processi di riorganizzazione generale delle strutture Ministeriali, di rideterminazione degli ambiti territoriali degli uffici periferici del Ministero dell'interno e di revisione dell'assetto organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze devono conseguire risparmi di spesa di 7 milioni di euro per l'anno 2007, 14 milioni di euro per l'anno 2008 e 20 milioni di euro per l'anno 2009 (*comma 416*).

Congiuntamente alla revisione degli assetti organizzativi e funzionali delle strutture Ministeriali, particolare attenzione è rivolta anche alla semplificazione del complesso operativo a queste collegato, con l'obiettivo di ridurre il contributo statale di funzionamento.

Il Governo, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro interessato e sentite le organizzazioni sindacali per quanto riguarda i riflessi sulla destinazione del personale, procede, con uno o più regolamenti, da emanare entro il 30 giugno 2007, al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici.

I principi e i criteri direttivi devono essere:

a) fusione di enti, organismi e strutture pubbliche comunque denominate che svolgono attività analoghe o complementari;

b) trasformazione di enti e di organismi pubblici che non svolgono funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico in soggetti di diritto privato ovvero soppressione e messa in liquidazione degli stessi;

c) razionalizzazione e riduzione di organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi;

d) per gli enti soppressi e messi in liquidazione lo Stato risponde delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione;

e) abrogazione delle disposizioni legislative che prescrivono il finanziamento, diretto o indiretto, a carico del bilancio dello Stato o di altre Amministrazioni pubbliche, di enti e di organismi pubblici soppressi e posti in liquidazione o trasformati in soggetti di diritto privato (*comma 482*).

Sono introdotte forme di pubblicità della partecipazione di Amministrazioni pubbliche a consorzi e società, con l'avvio di un sistema informativo obbligatorio e dettagliato (la c.d. "anagrafe delle partecipate"), e misure di trasparenza e di legalità nel conferimento di incarichi dirigenziali, di Amministrazione e consulenza e, in generale, di gestione. L'obiettivo è la razionalizzazione e la ottimizzazione degli impegni di spesa di funzionamento del complesso di apparato.

Questi interventi normativi costituiscono attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento della pubblica Amministrazione (articolo 97 della Costituzione) e trovano pertanto applicazione in tutte le pubbliche Amministrazioni, che sono tenute a darvi diretta applicazione o ad adeguare i propri ordinamenti e quelli di strutture funzionalmente collegate.

Entro il 30 aprile di ciascun anno, le Amministrazioni pubbliche, statali, regionali e locali, sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale e parziale partecipazione. Devono indicare la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere annuale complessivo di bilancio, il numero dei rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico spettante a ciascuno di essi (*comma 587*). I dati raccolti sono pubblici e sono esposti nel sito *web* del Dipartimento della funzione pubblica. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione riferisce annualmente alle Camere sulla applicazione delle disposizioni (*comma 591*). Questa ultima disposizione si aggiunge a quanto già previsto dall'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come integrato dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale prevede che "il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre di ciascun anno, riferisce al Parlamento sui dati raccolti, adotta le relative misure di pubblicità e di trasparenza e formula proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi dirigenziali e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi".

Il significato, anche politico, che si assegna al rispetto dell'obbligo di comunicazione è evidenziato dal c.d. "sistema a doppia sanzione". La mancata o incompleta trasmissione delle informazioni comporta, automaticamente, il blocco dell'erogazione di somme a qualsiasi titolo da parte dell'Amministrazione interessata a favore del consorzio o della società. Il divieto si estende anche ai compensi che l'Amministrazione eventualmente corrisponda, in via diretta, a propri rappresentanti negli organi di governo (*comma 588*). Se l'Ente non comunica i dati e non ottempera al correlativo divieto di erogazione di somme, una cifra pari alle spese sostenute nell'anno dall'Amministrazione a favore dei soggetti consortili o societari parteci-

pati viene detratta dai fondi trasferiti dallo Stato nel medesimo anno e a qualsiasi titolo (*comma 589*).

Alla descritta misura si aggiungono prescrizioni finalizzate al contenimento degli oneri finanziari per retribuzioni e compensi corrisposti dallo Stato, dagli enti pubblici e da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa e alla trasparenza nel conferimento di incarichi. La finalità è una maggiore garanzia di congruità degli emolumenti e la razionalizzazione e la verifica degli impegni di spesa a questi destinati.

È fissato il tetto massimo della retribuzione di dirigenti, consulenti o di qualsivoglia incarico corrisposto dallo Stato, da enti pubblici o da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa, che non può superare quella del primo presidente della Corte di Cassazione (circa 250.000 euro lordi). Nessun atto di impegno di spesa per compenso per le prestazioni indicate può ricevere attuazione se non reso noto e comunicato al Governo ed al Parlamento. In caso di violazione, l'amministratore che ha disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, in solido ed a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita (*comma 593*).

Sono emerse difficoltà nella quantificazione del vincolo retributivo per la complessità di strutturazione dell'emolumento assunto come riferimento.

Richiesta di correttivo è stata avanzata per l'estensione del tetto retributivo anche agli incarichi conferiti a dirigenti di ruolo. La limitazione del vincolo, allo stato attuale, ai soli incarichi dirigenziali attribuiti ad esterni alla pubblica Amministrazione, oltretutto a non pienamente corrispondere alle esigenze di tutela della finanza pubblica e di "equità retributiva" sottese all'intervento normativo, costituisce, altresì, ragione di grave sperequazione economica nei confronti di professionalità prive di condizioni di stabilità del rapporto di lavoro e delle ragioni di tutela che ne conseguono, le quali, alla cessazione dell'incarico, sono costrette a misurarsi nuovamente con le dinamiche di mercato.

Indirizzi per la attuazione del limite retributivo sono stati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la direttiva n. 3/07, emanata a seguito della richiesta di parere da parte del Ministero delle comunicazioni in merito alla applicabilità di questo ai compensi degli artisti partecipanti al Festival di Sanremo.

La direttiva precisa innanzitutto che, in considerazione del termine retribuzione utilizzato dal legislatore ed unitamente alla valutazione complessiva delle tipologie di prestazioni cui la norma si riferisce (retribuzione per incarichi dirigenziali, per componente di commissione o membro di collegio, retribuzione per particolari incarichi previsti nello statuto per gli amministratori delle società partecipate di cui al comma 465), la misura deve intendersi relativa alle sole ipotesi di continuità e di apprezzabile durata dell'incarico conferito. Con l'effetto che sono escluse dal vincolo retributivo le consulenze con prevalente carattere di occasionalità o finalizzate a singole e specifiche prestazioni.

A ciò aggiunge che, ai fini della applicabilità del tetto retributivo, rilevanza deve attribuirsi alla natura della attività delle Amministrazioni pubbliche e delle strutture equiparate ai fini del vincolo di legge e alla esposizione di dette attività alle dinamiche di mercato. Atteso che la misura concerne, oltreché le pubbliche Amministrazioni che non svolgono impresa economica, anche Enti che operano sul mercato, esigenze di tutela e di garanzia della libera concorrenza e del corretto svolgimento delle negoziazioni richiedono la esclusione dal campo di applicazione della specifica normativa il reclutamento di professionalità destinate alle attività aziendali. Eventuali limiti agli emolumenti di queste ultime e il correlato adempimento agli obblighi di comunicazione, che consentirebbe a soggetti concorrenti di conoscere le strategie e le dinamiche interne a strutture operanti sul mercato, determinerebbero evidenti disparità di condizioni di presenza sul mercato, con significativa alterazione degli equilibri della concorrenza, oggetto di specifica disciplina e articolata regolamentazione.

La norma - conclude la direttiva - non può inoltre riguardare le prestazioni di opera professionale in senso tecnico che, oltre al carattere assolutamente occasionale, sono prevalentemente connotate, quanto al compenso, dalla applicazione di tariffe predeterminate nell'ambito dei vari ordinamenti delle professioni (es. incarichi di progettazione, richiesta di pareri legali o attività difensiva in giudizio). Il corrispettivo di questi incarichi rimane pertanto regolato dal codice civile e dalla rispettive discipline di settore. Da segnalare come la predetta ragione di esclusione con riferimento alle modalità di quantificazione dell'emolumento è destinata ad essere superata con l'attuazione dei processi di liberalizzazione in atto che tendono ad escludere la fissazione di tariffari da parte degli ordini professionali.

Per quanto concerne le misure di pubblicità, per la evidente correlazione con la previsione del tetto retributivo, valgono gli indirizzi di applicazione per questo ultimo assunti. Restano ferme le eventuali norme speciali di pubblicità e di informazione previste per le tipologie di incarico, per le predette ragioni, escluse dal vincolo.

Il limite ai compensi si applica alle consulenze conferite per lo svolgimento di attività propedeutiche ai processi di dismissione di società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e per la verifica della sussistenza dei presupposti normativi e di mercato per l'attivazione di detti processi (*comma 467*). Anche tale disposizione è stata oggetto di critiche in quanto il limite ai compensi impedirebbe l'avvalimento di professionalità adeguate alle finalità di destinazione (si pensi alle società internazionali con funzioni di *advisor*).

Norme speciali disciplinano la contrazione degli oneri di funzionamento degli organi di Amministrazione delle società non quotate partecipate dallo Stato e delle rispettive società controllate e collegate.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, è tenuto ad emanare un atto di indirizzo volto, ove necessario, al contenimento del

numero dei componenti dei consigli di Amministrazione delle predette società, al fine di rendere la composizione dei consigli coerente con l'oggetto sociale (*comma 465*).

A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, per il conferimento di nuovi incarichi nelle medesime società, i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche, ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile, non possono superare l'importo di 500.000 euro annui. Può essere aggiunta una quota variabile, non superiore al 50 per cento della retribuzione fissa, che viene corrisposta al raggiungimento di obiettivi annuali, oggettivi e specifici. Tali importi sono rivalutati annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in relazione al tasso di inflazione programmato. Per comprovate ed effettive esigenze, il predetto dicastero può concedere autorizzazioni in deroga. Nella regolamentazione del rapporto di Amministrazione, le società non possono inserire clausole contrattuali che, al momento della cessazione dell'incarico, prevedano benefici economici superiori ad una annualità di indennità (*comma 466*).

In ogni caso, non può essere nominato amministratore di un ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto incarichi analoghi nei cinque anni precedenti, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi (*comma 734*). Il tenore letterale della disposizione e la circostanza che la medesima abbia decorrenza dal 1 gennaio 2007 induce a ritenere che non si stabilisca una nuova causa di incompatibilità ma bensì un impedimento alla nomina. Conseguono che amministratori che si trovino nelle condizioni di cui alla norma possono concludere il mandato fino alla scadenza prevista nell'atto di nomina.

Processi di riorganizzazione vincolano anche le agenzie e gli enti pubblici non economici. Questi, entro tre mesi dalla entrata in vigore della legge finanziaria, devono predisporre i provvedimenti di riallocazione del personale eventualmente destinato alle funzioni di supporto per una aliquota superiore al 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate (*comma 441*). I processi riorganizzativi devono conseguire piena attuazione entro il termine massimo di un anno dalla entrata in vigore della legge finanziaria (*comma 443*). Gli organi di controllo delle Amministrazioni interessate effettuano il monitoraggio dell'adempimento e ne trasmettono i risultati ai Ministri vigilanti ed alla Corte dei conti (*comma 444*). In caso di inosservanza di quanto disposto, gli organi di governo dell'ente o dell'agenzia sono revocati o sciolti ed è nominato in loro vece, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri vigilanti, un commissario straordinario con il compito di assicurare la prosecuzione della attività istituzionale e di procedere alla attuazione degli obblighi di ristrutturazione entro il termine massimo di un anno (*comma 445*). Le descritte misure non si applicano alla Agenzia nazionale per la sicurezza del volo ed alle agenzie fiscali (*comma 440*).

Per il contenimento degli oneri finanziari di funzionamento delle strutture di governo centrale è prevista la riduzione del 30 per cento del trattamento economico complessivo di Ministri e di Sottosegretari di Stato membri del Parlamento nazionale (*comma 575*).

2.2. Riorganizzazione del sistema di governo territoriale.

La finanziaria 2007 contiene misure anche per la riduzione degli impegni di spesa di funzionamento del sistema di governo territoriale.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, le Regioni adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri finanziari degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative (*comma 721*). La disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal Patto di stabilità e crescita dell'Unione europea (*comma 722*). Devono essere conseguiti risparmi di spesa che consentano il miglioramento del 10 per cento dei saldi finanziari dei bilanci regionali rispetto ai saldi dell'anno precedente (*comma 723*).

Non sono previsti interventi di semplificazione della strutturazione di governo degli Enti locali. È soltanto estesa ai comuni con popolazione inferiore ai 15 mila abitanti la figura del revisore economico-finanziario unico (*comma 732*), precedentemente prevista per i soli Enti locali con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, nelle unioni di comuni e nelle comunità montane. La circolare n. 5 dell'8 marzo 2007 del Dipartimento affari interni e territoriali del Ministero dell'interno precisa che la disposizione si deve ritenere trovi applicazione alla naturale scadenza dell'incarico attualmente conferito all'organo collegiale. Inoltre evidenzia che, pur non trattandosi di collegio perfetto, per evidenti ragioni di funzionalità, anche in presenza della descritta modifica normativa, si debba procedere alla sostituzione di componente del collegio per qualsiasi ragione venuto meno, con durata dell'incarico limitata alla naturale scadenza dell'organo collegiale.

La razionalizzazione dei livelli amministrativi locali, con la eliminazione di sovrapposizioni e di duplicazioni organizzative e funzionali e la incentivazione all'esercizio aggregato di competenze da parte di comuni e Province, inizialmente prevista dal disegno di legge finanziaria presentato dal Governo, è stata stralciata e rinviata in sede di modifica del Codice delle autonomie locali, anche ai fini di consentire un più approfondito confronto tra le diverse componenti istituzionali interessate.

Misure particolari assicurano l'immediato contenimento di spese per emolumenti e indennità di amministratori locali. La carica di componente dell'organo di Amministrazione di società di capitali partecipata da un Ente locale, assunta da amministratore dello stesso Ente locale, non dà titolo alla corresponsione di alcun emolumento (*comma 718*). La indennità di fine mandato spetta nella sola ipotesi in cui il mandato elettivo abbia avuto una durata superiore a trenta mesi (*comma 719*). La indennità di funzione per il presidente e il gettone di presenza per il componente di consiglio circoscrizionale sono riconosciuti limitatamente alle circoscrizioni

facenti parte di comune capoluogo di provincia (*comma 731*). Le descritte disposizioni si applicano con la entrata in vigore della legge finanziaria e non a decorrere dal primo rinnovo degli organi elettivi, come precedentemente previsto dal testo di legge finanziaria approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati. In questa ultima sede parlamentare è stata stralciata la norma che riduceva le indennità di carica per il presidente e per l'assessore di comunità montana.

Significativa è la istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del “Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali”, destinato al finanziamento di progetti degli Enti locali relativi agli interventi di digitalizzazione della attività amministrativa, in particolare per quanto riguarda i procedimenti di diretto interesse dei cittadini e delle imprese (*commi 893-895*). La finalità è il conseguimento di economie di accesso ai servizi e di svolgimento di competenze che agevoli la contrazione delle spese di esercizio funzionale.

Alle Regioni e agli Enti locali si applicano le descritte disposizioni sulla c.d. “anagrafe delle partecipate” (*commi 587-589*), sul tetto retributivo per incarichi dirigenziali a personale fuori ruolo (*comma 593*) e sulla causa di impedimento alla nomina di amministratore di enti pubblici o a partecipazione pubblica per chiusura in perdita di tre esercizi finanziari consecutivi (*comma 734*).

A queste misure si allineano interventi di riduzione dei costi di partecipazione, totale o parziale, a società da parte di Province e comuni.

Sono previsti limiti ai compensi dei componenti e del presidente di consiglio di Amministrazione. Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura ragionevole e proporzionata (*commi 725-728*).

Il numero complessivo di componenti del consiglio di Amministrazione delle società partecipate totalmente da Enti locali, anche in via indiretta, non può essere superiore a tre ovvero a cinque per le società con capitale, interamente versato, pari o superiore all'importo che sarà determinato, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Nelle società miste il numero massimo di componenti del consiglio di Amministrazione designati dai soci pubblici locali, comprendendo nel numero anche quelli eventualmente designati dalle Regioni, non può essere superiore a cinque. Le società adeguano i propri statuti e gli eventuali patti parasociali entro tre mesi dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (*comma 729*).

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a modificare, secondo i predetti principi, la disciplina dei compensi degli amministratori delle società da esse partecipate e la composizione del consiglio di Amministrazione di dette società. L'adeguamento costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica (*comma 730*).

Le descritte disposizioni non si applicano alle società quotate in borsa (*comma 733*).

Alcune critiche sono rivolte alla previsione di vincoli nella composizione dei consigli di Amministrazione. È opposto come tali limitazioni violino i principi di autonomia organizzativa degli Enti territoriali. Nelle ipotesi di partecipazione con soci privati, per la indebita ingerenza anche in ambiti di diritto pattizio, la norma costituirebbe altresì violazione del principio costituzionale di libera attività di impresa economica. Assolutamente insoddisfacente è ritenuta la esclusione dai vincoli delle società quotate in borsa, introdotta a seguito delle criticità emerse in sede di discussione parlamentare per la previsione di limitazioni anche per strutture economiche interessate da specifiche regole di concorrenza e di trasparenza gestionale e finanziaria e rimesse a valutazioni di mercato, anche internazionale, che avrebbero potuto essere compromesse da imposizioni estranee alle dinamiche di impresa.

Gli incarichi di amministratore di società a partecipazione totale o parziale di Enti locali e a partecipazione mista di Enti locali e altri soggetti pubblici e privati, conferiti da soci pubblici, e i relativi compensi, sono pubblicati nell'albo e nel sito informatico dei soci pubblici a cura di un responsabile, individuato da ciascun ente. La pubblicità è soggetta ad aggiornamento semestrale. La violazione dell'obbligo di pubblicazione è punita con la sanzione amministrativa di diecimila euro ed è irrogata dal prefetto nella cui circoscrizione ha sede la società. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il loro incarico ed il relativo compenso, entro trenta giorni dal conferimento, e le eventuali indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento (*comma 735*). La mancata comunicazione da parte di questi ultimi si configura quale violazione di obbligo di legge e quale lesione del vincolo fiduciario con la Amministrazione pubblica di riferimento che caratterizza il conferimento di incarico di responsabilità di Amministrazione e di gestione.

Le descritte misure si devono ritenere applicabili anche agli incarichi di amministratore conferiti a componenti degli organi politici di Enti locali per previsione statutaria, in quanto non è prevista alcuna esclusione.

Per il contenimento dei costi di esercizio delle funzioni di governo territoriale, anche ai fini di una razionalizzazione delle attività di proiezione internazionale, sono introdotte limitazioni nella costituzione di rappresentanze all'estero di Regioni e di Enti locali.

Fatti salvi gli uffici di rappresentanza delle Regioni presso gli organi dell'Unione europea, non possono essere coperte con fondi derivanti da trasferimenti dello Stato, a qualunque titolo, le spese sostenute dalle Regioni per l'acquisto o la gestione di sedi di rappresentanza in Paesi esteri, o per la istituzione di uffici o di strutture, comunque denominate, per la promozione economica, commerciale e turistica (*comma 594*). In caso di inosservanza, una cifra pari alle spese da ciascuna regione sostenute nell'anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo complessivamente trasferiti a quella regione dallo Stato nel medesimo anno (*comma 595*).

Fatti salvi gli uffici di rappresentanza delle Associazioni nazionali degli Enti locali presso gli organi della Unione europea, non è consentito a Comuni e Province, anche in forma associata, di acquistare o gestire sedi di rappresentanza in Paesi esteri, o la istituzione di uffici o di strutture, comunque denominate, per la promozione economica, commerciale e turistica (*comma 597*). È fatto altresì divieto a Comuni e Province di coprire con fondi derivanti da trasferimenti dello Stato, a qualunque titolo, le spese sostenute per i fini predetti, anche in forma associata (*comma 598*). In caso di inosservanza, una cifra pari alle spese da ciascun ente sostenute nell'anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo complessivamente trasferiti dallo Stato a quell'ente nel medesimo anno (*comma 599*).

3. Tutela della sicurezza e della legalità.

La finanziaria 2007 adotta significative misure (il c.d. “pacchetto sicurezza”) per un efficiente funzionamento degli apparati di sicurezza che consenta l'incremento della capacità di tutela della comunità nazionale, alla luce delle segnate priorità in tema di lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo, interno ed internazionale. Alle iniziative per la migliore finalità di impiego di risorse umane, finanziarie e strumentali, si allineano una pluralità di azioni, nei diversi ambiti di competenza istituzionale, per la affermazione di condizioni di legalità territoriale. L'obiettivo è la congiunta realizzazione di interventi per la garanzia di sicurezza e per la prevenzione ed il contrasto di fenomeni di devianza sociale ed economica, la cui imprescindibile correlazione è emersa, con rinnovata evidenza, dal dibattito politico-istituzionale sulla criminalità nella città di Napoli e territori limitrofi. La ragione è la attuazione di una politica di efficace prevenzione e di duraturo superamento di situazioni emergenziali per l'ordine e la sicurezza pubblica.

In tale contesto di azione, segnato interesse assumono le misure di sostegno finanziario agli Enti locali sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso e di agevolazione della destinazione e della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

3.1. Assunzioni di personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Per le priorità di sicurezza pubblica e di polizia economica e finanziaria, in deroga alle disposizioni vigenti (c.d. “blocco del *turn-over*”), è autorizzata la assunzione, a decorrere dal 30 marzo 2007, di un contingente complessivo di personale dei Corpi di polizia non superiore a 2.000 unità. Nel contingente sono ricompresi i 1.316 agenti ausiliari della Polizia di Stato, che sono assunti a tempo indeterminato a decorrere dal 1 gennaio 2007 (*comma 513*).

Per l'anno 2007, sono altresì autorizzate le assunzioni, a decorrere dal 1 luglio 2007, di 600 Vigili del fuoco (*comma 514*) ed il reclutamento straordinario di 316 unità di personale da parte dell'Arma dei carabinieri (*comma 515*) e da parte del Corpo della Guardia di finanza (*comma 516*).

Sono previsti potenziamenti di organico del Corpo della polizia penitenziaria (*comma 525*) e delle specialità dell'Arma dei carabinieri destinate all'attività ispettiva nei luoghi di lavoro ed al contrasto di forme di criminalità organizzata in campo ambientale, al fine di rafforzarne la capacità operativa e di *intelligence* (*commi 571-574*).

È autorizzata la stabilizzazione del personale volontario del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco: per il 2007, nell'ambito delle risorse di cui al Fondo istituito per la stabilizzazione dei rapporti pubblici di lavoro (*comma 519*) e per gli anni 2008 e 2009, nel limite di un contingente di personale non dirigenziale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 40 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (*comma 526*). Con decreto del Ministro dell'interno, fermo restando il possesso dei requisiti ordinari per l'accesso alla qualifica di vigile del fuoco previsti dalle disposizioni vigenti, sono stabiliti i criteri per la stabilizzazione, il sistema di selezione e le modalità abbreviate per il corso di formazione.

Per gli anni 2008 e 2009, i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, possono altresì procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al venti per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (*comma 523*).

3.2. Risorse finanziarie e strumentali.

Risorse finanziarie e strumentali sono destinate alla diversità e complessità di esigenze per il funzionamento dell'apparato di sicurezza e per la prevenzione e la repressione di reati e di fenomeni di illegalità.

3.2.1. Risorse finanziarie per il personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Per le speciali esigenze connesse alla difesa nazionale, anche in relazione agli accresciuti impegni a livello internazionale, e alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e alla prevenzione e repressione di reati, sono destinati ulteriori finanziamenti, rispetto a quanto previsto per le categorie di personale in regime di diritto pubblico, ai rinnovi contrattuali del personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia (*comma 548*).

Per la specificità di competenze e per l'esposizione al rischio per l'incolumità personale, a favore del personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia, sono altresì stanziati 40 milioni di euro, per l'anno 2007, e 80 milioni di euro, per l'anno 2008, da destinare al trattamento accessorio, la c.d. "indennità di specialità" (*comma 549*).

È prevista la disapplicazione dei limiti al rimborso delle spese mediche di cui alla finanziaria 2006 per le lesioni o le ferite riportate nello svolgimento delle attività istituzionali, operative e di addestramento (*comma 555*).

3.2.2. Risorse finanziarie per la sicurezza e per la prevenzione di reati.

Per l'anno 2007, è istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo in conto capitale da ripartire per le esigenze infrastrutturali e di investimento, con una dotazione finanziaria di 100 milioni di euro (*comma 1332*).

È altresì previsto l'incremento di 30 milioni di euro, per l'anno 2007, e di 50 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2008 e 2009, della dotazione finanziaria del Fondo destinato alle esigenze connesse all'acquisizione di beni e di servizi dell'Amministrazione dell'interno (*comma 1344*).

Per l'anno 2007, sono istituiti, per le esigenze dell'Arma dei carabinieri, il Fondo di conto capitale per l'ammodernamento del parco autoveicoli, dei sistemi operativi e delle infrastrutture, con una dotazione finanziaria di 5 milioni di euro (*comma 900*), e il Fondo per gli oneri di funzionamento, con una dotazione finanziaria di 29 milioni di euro (*comma 1330*).

Per il Corpo della Guardia di finanza, sono costituiti, per l'anno 2007, il Fondo per le esigenze di funzionamento, con una dotazione finanziaria di 17 milioni di euro, ed il Fondo per le esigenze infrastrutturali e di investimento, con una dotazione finanziaria di 12 milioni di euro (*comma 1329*).

Sono destinate risorse finanziarie al potenziamento della componente aeronavale del Corpo delle Capitanerie di porto (*comma 1039*) ed è costituito il Fondo di parte corrente per le esigenze di funzionamento del predetto corpo (*comma 1331*).

A decorrere dall'anno 2007, è incrementata di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato l'addizionale sui diritti di imbarco sugli aeromobili al fine di ridurre gli oneri di finanziamento a carico dello Stato del servizio antincendio negli aeroporti. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per un importo di 30 milioni di euro annui (*comma 1328*).

È prevista la destinazione di fondi del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti. Le finalità sono la tutela della sicurezza ambientale ed il contrasto al diffuso fenomeno di infiltrazione criminale nell'illecito smaltimento di rifiuti, in particolare di quelli a più alto indice di pericolosità (*comma 1116*).

È costituito il Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. Una quota parte è destinata alla istituzione di un Osservatorio nazionale ed alla predisposizione di un piano nazionale di azione (*comma 1261*).

Per assicurare il rispetto degli impegni assunti in sede europea finalizzati al contrasto della criminalità organizzata e dell'immigrazione illegale, sono destinate risorse per l'incremento del contingente di impiegati a contratto degli uffici all'estero per le esigenze connesse alla componente nazionale del "Sistema d'informazione visti" (*comma 1317*).

3.2.3. Ulteriori risorse finanziarie e strumentali.

Per la migliore utilizzazione di risorse strumentali disponibili, è autorizzato l'impiego dei mezzi, degli immobili e degli altri beni sequestrati o confiscati ed affidati in uso alle Forze di polizia per tutti i compiti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria definiti dall'Amministrazione assegnataria (*comma 437*).

Il Ministro dell'interno e, per sua delega, i Prefetti possono stipulare, con Regioni ed Enti locali, convenzioni di contribuzione logistica, strumentale o finanziaria per la realizzazione di programmi di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini (*comma 439*). Il riferimento alle finalità di soccorso tecnico urgente è stato introdotto in sede di approvazione del disegno di legge finanziaria in Senato, con l'obiettivo di estendere il descritto supporto anche allo svolgimento dei compiti assegnati al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Il riconoscimento agli Enti territoriali di autonomia finanziaria e fiscale consente loro il reperimento e la gestione di risorse diverse ed ulteriori rispetto a quelle trasferite dall'autorità statale. Appare evidente pertanto l'interesse a favorirne il concorso nel rafforzamento delle strutture e delle dotazioni di esercizio per compiti di segnata delicatezza per le diverse comunità locali. Resta ferma la definizione consensuale della contribuzione, atteso che la natura delle competenze istituzionali di intervento cui la norma si riferisce impone allo Stato, in via esclusiva, la allocazione delle risorse e dei mezzi necessari all'esercizio, sia in condizioni ordinarie che di straordinarie urgenza e necessità. Il concorso strumentale degli Enti locali per le esigenze territoriali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica si aggiunge a quello ideale già in atto con la prevista partecipazione di rappresentanti di Province e di comuni al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

3.3. Revisione organizzativa del sistema di sicurezza, centrale e territoriale.

La finanziaria 2007 assume la priorità di una revisione della organizzazione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e della presenza sul territorio delle Forze di polizia. L'obiettivo è la riduzione dei costi di funzionamento di sistema senza pregiudizio per la diffusa esigenza della collettività di maggiori sicurezza e tutela.

Sono soppresse le Direzioni interregionali della Polizia di Stato. Le relative funzioni sono ripartite tra le strutture centrali e periferiche della Amministrazione della pubblica sicurezza, assicurando il decentramento di quelle attinenti al supporto tecnico-logistico (*comma 430*). Con i provvedimenti di riorganizzazione si provvede ad adeguare, ad invarianza di spesa, l'organico dei dirigenti generali di pubblica sicurezza e la disciplina relativa all'inquadramento di questi nella qualifica di prefetto. Al medesimo fine di conseguire economie senza alcuna compromissione della piena funzionalità della Amministrazione della pubblica sicurezza, è prevista la razionalizzazione delle strutture preposte alla formazione e all'aggiornamento del personale di polizia, nonché dei settori specialistici della Polizia di Stato. I provvedimenti attuativi devono essere adottati entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria (*commi 431-434*).

Il Ministro dell'interno, quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, predispone, entro il 30 giugno 2007 e sentito il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, un piano pluriennale interforze per la riarticolazione e la ridislocazione sul territorio dei presidi delle Forze di polizia (*comma 435*). La finalità è il più razionale impiego di risorse umane, logistiche, tecnologiche e di mezzi, per un incremento delle garanzie di sicurezza territoriale a fronte della contestuale riduzione di spese correnti per locazioni, manutenzioni e canoni di servizio.

È attribuito carattere di priorità (*comma 438*) alla realizzazione del Centro polifunzionale della Polizia di Stato di Napoli (la c.d. "cittadella della polizia"), quale intervento strutturale di rilevanza strategica per la migliore organizzazione della Amministrazione di pubblica sicurezza nel territorio campano.

3.4. Iniziative per la prevenzione ed il superamento di fenomeni di illegalità.

Il dibattito istituzionale e politico in merito ai noti fenomeni di criminalità a Napoli e provincia ha ulteriormente evidenziato che il solo rafforzamento della presenza delle Forze di polizia sul territorio non è ragione di efficace prevenzione e contrasto delle forme di illegalità. Nei contesti di segnato disagio sociale ed economico e nella diversità di condizioni di esposizione alle pressioni e agli interessi della criminalità organizzata, devono essere contestualmente attivate iniziative di sviluppo territoriale, anche ricorrendo a misure di miglioramento ambientale, e di affermazione di valori di legalità che consentano il duraturo superamento delle manifestazioni di devianza.

Per le predette ragioni, ai fini di scongiurare e di superare esiti di illegalità, la finanziaria 2007 prevede la istituzione di una pluralità di fondi di diversa competenza Ministeriale, di significativo interesse per le strutture centrali e periferiche del Ministero dell'interno, sia per gli aspetti di operatività che di attuazione della politica di sicurezza territoriale.

La crescita economica e sociale, anche tramite iniziative di recupero urbano, di aree e di quartieri degradati nelle città del Mezzogiorno, identificati quali zone franche urbane, con particolare riguardo al centro storico di Napoli, è l'obiettivo del Fondo istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, con una dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Il fondo provvede al cofinanziamento di programmi regionali di intervento nelle predette aree (*comma 340*), che, per essere ammesse ai benefici economici, devono essere caratterizzate da fenomeni di particolare degrado ed esclusione sociale (*comma 341*). Su proposta del Ministro dello sviluppo economico, formulata sentite le Regioni interessate, il Comitato interMinisteriale per la programmazione economica (CIPE) provvede alla definizione, sulla base di parametri socio-economici, dei criteri per la allocazione delle risorse e la identificazione, la perimetrazione e la selezione delle zone franche urbane. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità e le procedure per la concessione del cofinanziamento in favore dei programmi regionali (*comma 342*). Il Nucleo di valutazione e di verifica del Ministero dello sviluppo economico, anche in coordinamento con i nuclei di valutazione delle Regioni interessate, provvede al monitoraggio e alla valutazione di efficacia degli interventi e sugli esiti ne presenta una relazione annuale al CIPE (*comma 343*).

Per il triennio 2007-2009, è istituito il Fondo vincolato in favore delle Regioni interessate dal radicamento territoriale di fenomeni di criminalità organizzata. L'obiettivo è lo sviluppo e la diffusione nelle scuole di azioni e di politiche volte all'affermazione della cultura della legalità, al contrasto delle mafie e alla diffusione della cittadinanza attiva. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria e d'intesa con il Ministro della pubblica istruzione, le Regioni interessate provvedono ad insediare un proprio ufficio di coordinamento e di monitoraggio delle iniziative. Il fondo opera attraverso un coordinamento tra le Regioni interessate (*comma 1345*).

A queste iniziative con finalità specifiche di recupero di legalità territoriale, si aggiungono destinazioni di risorse finanziarie per ragioni di diffusa fragilità sociale ed economica, legate a condizioni personali, familiari e di lavoro, che possono alimentare gravi illegalità e, conseguentemente, divenire causa di emergenze di ordine e sicurezza pubblica.

Di prioritario interesse sono i fondi istituiti per le esigenze, anche emergenziali, in tema di gestione dei fenomeni di immigrazione.

Nello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito il Fondo, con la dotazione finanziaria di 3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, per le spese, escluse quelle di personale, connesse agli interventi in materia di immigrazione e di asilo ed al funzionamento dei servizi connessi alla gestione delle emergenze derivanti dai flussi migratori. Con decreti del Ministro dell'interno, da comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si provvede alla ripartizione tra le unità previsionali di base del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (*comma 1262*).

L'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari è la finalità del Fondo istituito presso il Ministero della solidarietà sociale, al quale è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Le predette risorse sono altresì finalizzate alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia mediante l'utilizzo, per fini non didattici, di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali (*comma 1267*).

Una quota parte del Fondo per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità (*comma 1261*) è destinato ad iniziative per favorire l'istruzione e la tutela delle donne immigrate (*comma 223*).

Particolare attenzione è rivolta all'emersione del lavoro nero quale ragione di grave illegalità e di emergenza nazionale per la precarietà dei diritti di tutela a cui espone i lavoratori interessati. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale adotta un programma speciale di interventi e costituisce una cabina di regia nazionale di coordinamento che concorre allo sviluppo dei piani territoriali di emersione e di promozione di occupazione regolare nonché alla valorizzazione dei comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES). Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, è istituito, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI), destinato al finanziamento, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, di servizi di supporto allo sviluppo delle imprese che attivino i processi di emersione. Con decreto, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale dispone, annualmente, di una quota del "Fondo per l'occupazione" per interventi strutturali ed innovativi volti a migliorare e riqualificare la capacità di azione istituzionale e l'informazione dei lavoratori e delle lavoratrici in materia di lotta al lavoro sommerso ed irregolare (*comma 1156*).

Al fine di prevenire fenomeni di disagio giovanile legato all'uso di sostanze stupefacenti, è istituito, presso il Ministero della solidarietà sociale, l'"Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze". Con decreto del Ministro della solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, è disciplinata la composizione e la organizzazione dell'Osservatorio. Presso il predetto Ministero è altresì istituito il "Fondo nazionale per le comunità giovanili", per azioni di promozione della salute e di prevenzione dei comportamenti a rischio e per favorire la partecipazione dei giovani in materia di sensibilizzazione e di prevenzione del fenomeno delle dipendenze. Il 25 per cento del fondo è destinato ai compiti istituzionali del Ministero della solidarietà sociale di comunicazione, informazione, ricerca, monitoraggio e valutazione, per i quali il Ministero si avvale del parere dell'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze. Il restante 75 per cento viene destinato alle associazioni e reti giovanili individuate con decreto del Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province auto-

me di Trento e di Bolzano. Con tale decreto di natura regolamentare, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, vengono determinati anche i criteri per l'accesso al fondo e le modalità di presentazione delle istanze (*comma 1293*).

3.5. Enti locali sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

La finanziaria 2007 adotta soluzioni di tutela e di sostegno finanziario degli Enti locali sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, ai sensi dell'articolo 143 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Misure di agevolazione di bilancio dell'Ente locale commissariato costituiscono strumento di irrinunciabile supporto agli organi straordinari, nel ripristino della legalità amministrativa e gestionale, e agli organi elettivi, nella delicata fase di insediamento successiva al commissariamento. La finalità complessiva è di favorire la realizzazione di interventi di sviluppo territoriale, economico e sociale, di miglioramento della rete delle infrastrutture e dei servizi locali e dei rapporti con la collettività di riferimento quali premesse necessarie per l'effettivo superamento delle ragioni di scioglimento. Le gestioni commissariali non possono rappresentare mero strumento di accompagnamento dell'Ente locale verso la ricostituzione degli organi ordinari ma devono costituire occasione di incidenza effettiva sulle dinamiche territoriali al fine di consentire la eliminazione e la prevenzione dei fenomeni distortivi.

Ai fini descritti, è innanzitutto previsto che le regole del Patto di stabilità interno vincolano gli Enti locali sciolti per infiltrazione e condizionamento mafioso soltanto dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali (*comma 688*).

A ciò si aggiunge la disposizione per la quale nella ipotesi in cui, negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare è stato commissariato, i predetti Enti locali sono esclusi dal rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno per gli anni 2006 e 2007. Questa disposizione transitoria si applica anche alle ipotesi di commissariamento diverse da quelle per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso (*comma 689*).

Norme speciali agevolano l'accesso a risorse finanziarie erariali.

Sovente gli Enti commissariati presentano situazioni economico-finanziarie compromesse e conseguenti difficoltà a sostenere gli oneri della gestione commissariale. Pertanto, a decorrere dall'anno 2007, questi ultimi sono posti a carico dello Stato, che, previa richiesta, ne provvede al rimborso. Gli importi rimborsati devono essere destinati a spese di investimento (*comma 704*).

A favore degli Enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, è inoltre previsto, in deroga alla normativa vigente, che il Ministero dell'interno, su richiesta della Commissione straordinaria, provveda ad

erogare, in una unica soluzione, i trasferimenti erariali e la quota di compartecipazione al gettito IRPEF spettanti per l'intero esercizio (*comma 705*). Naturalmente qualora la richiesta pervenisse ad esercizio finanziario avviato l'anticipazione complessiva riguarderà gli importi ancora da erogare.

Per gli anni 2007, 2008 e 2009, a favore degli Enti locali sciolti per i motivi predetti e a far data dal 1 gennaio di ogni anno, è corrisposto, da parte del Ministero dell'interno, un contributo destinato alla realizzazione o alla manutenzione di opere pubbliche nella misura massima complessiva di 30 milioni di euro. I fondi sono ripartiti in base alla popolazione residente risultante al 31 dicembre del penultimo anno precedente. Gli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono considerati come enti di 5.000 abitanti (*comma 707*).

A decorrere dall'anno 2007, è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro per il finanziamento degli oneri, a esclusivo carico dello Stato, per la assegnazione temporanea, da parte del prefetto competente per territorio e su richiesta della commissione straordinaria, di personale, in posizione di comando o distacco, di altre Amministrazioni o enti pubblici (*comma 706*).

Con l'atto di scioglimento per condizionamento o infiltrazione di tipo mafioso, sono risolti di diritto gli incarichi a contratto e di revisore dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa, se non rinnovati entro quarantacinque giorni dall'insediamento della Commissione straordinaria per la gestione dell'ente (*comma 715*). Si incide sui rapporti di lavoro con professionalità esterne agli Enti locali ma rimane impregiudicata la delicata questione di quelli con il personale di ruolo.

3.6. Utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Nell'ambito delle iniziative di ripristino delle condizioni e di affermazione dei valori di legalità, assume evidente centralità la migliore utilizzazione, da parte dello Stato e degli Enti territoriali, dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Le ragioni sono il pieno recupero alla collettività di significative opportunità di sviluppo economico e sociale e il rafforzamento, in contesti ambientali di evidente segnata delicatezza, della immagine della Amministrazione pubblica e delle esigenze di sostegno alle socialità locali.

Pertanto, è previsto l'ampliamento delle finalità per le quali gli immobili confiscati possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato, con destinazione, "ove idonei, anche per usi governativi o pubblici, connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di Amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse" (*comma 201*).

Al contempo, è riconosciuta la possibilità di trasferimento dei suddetti immobili per finalità istituzionali o sociali, oltrechè, in via prioritaria, al comune sul cui territorio insistono, anche a provincia e regione. Gli Enti territoriali possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione, a titolo gratuito, a comunità,

ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli Enti locali, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali, a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti nonché alle associazioni ambientaliste riconosciute. Se entro un anno dal trasferimento l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, il prefetto nomina un commissario con poteri sostitutivi (*comma 202*).

Per le esigenze connesse alla migliore gestione delle attività di liquidazione delle aziende confiscate, in deroga alle vigenti disposizioni di legge e fermo restando i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile, l'Agenzia del demanio può conferire apposito incarico a società a totale o prevalente capitale pubblico. I rapporti con l'Agenzia del demanio sono disciplinati con apposita convenzione che definisce le modalità di svolgimento della attività affidata ed ogni aspetto relativo alla rendicontazione e al controllo (*comma 213*).

4. Vittime delle stragi.

La finanziaria 2007 assicura una maggiore tutela delle vittime di stragi di terrorismo e di eventi equiparati.

È previsto l'aumento del trattamento di quiescenza per le vittime di terrorismo che abbiano subito l'evento dannoso prima dell'entrata in vigore della legge n. 206 del 3 agosto 2004, recante "Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice" (*comma 792*).

L'aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi utili ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione e il trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente, riconosciuto alle vittime di atti di terrorismo e di stragi di tale matrice che abbiano subito una invalidità permanente inferiore all'80 per cento della capacità lavorativa, è esteso a qualsiasi entità e grado di invalidità permanente delle vittime (*comma 794*). È altresì riconosciuto ai loro familiari, anche superstiti, limitatamente al coniuge ed ai figli, anche maggiorenni, e, in mancanza, ai genitori, siano essi dipendenti pubblici o privati o lavoratori autonomi, anche sui loro trattamenti diretti (*comma 795*).

Le disposizioni in favore delle vittime del terrorismo si applicano anche ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 1980 nonché ai familiari delle vittime e ai superstiti della c.d. "banda della Uno bianca". Ai beneficiari vanno compensate le somme già percepite (*comma 1270*).

5. Personale di Amministrazioni pubbliche.

La finanziaria 2007 contiene un complesso di misure dirette alla riduzione della spesa di personale e al contestuale incremento di produttività di sistema e di efficienza di esercizio di funzioni. Priorità assolute sono il conseguimento di economie di

funzionamento di apparato e una maggiore qualità della prestazione di servizio, con conseguente elevazione del livello di soddisfazione delle collettività di riferimento.

In tale contesto di finalità, rientra, innanzitutto, la descritta attuazione di un processo di generale riorganizzazione delle strutture di governo, centrale e territoriale, e del complesso funzionale collegato. La contrazione della aliquota di personale impiegata in funzioni di supporto che ne consegue consente la migliore allocazione delle risorse umane disponibili, con il potenziamento dei compiti direttamente connessi allo svolgimento delle funzioni istituzionali e dei servizi all'utenza.

Alla revisione organizzativa, si aggiungono interventi di valorizzazione e di tutela delle diverse professionalità di riferimento, con il potenziamento di ruolo e di finalità dei fondi integrativi e con l'avvio di un processo di stabilizzazione delle diverse tipologie di rapporto di lavoro a tempo non indeterminato. Gli obiettivi sono il più stretto rapporto tra trattamento accessorio ed effettivo conseguimento di livelli di efficienza (c.d. "produttività collettiva e individuale") e la scomparsa di ogni forma di precariato nella pubblica Amministrazione entro la fine della legislatura. Il ricorso a forme di lavoro flessibile potrà avvenire esclusivamente in base a modalità e nei limiti individuati dalla contrattazione collettiva. Difficoltà di copertura finanziaria per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro sono già emerse in quanto, da una ricognizione del Dipartimento della funzione pubblica, risultano interessate ben 400.000 unità di personale, in maggior parte con rapporto di lavoro con Amministrazioni centrali e comunali, in numero limitato con Regioni e Province.

Le disposizioni contenute nella finanziaria saranno allineate da ulteriori interventi legislativi e regolamentari ed in sede di contrattazione collettiva. L'esigenza è la attuazione di un progetto articolato di rilancio organizzativo e funzionale della pubblica Amministrazione, centrale e territoriale, le cui linee direttive sono state già concordate da rappresentanti del Governo e delle organizzazioni sindacali con il "Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" sottoscritto il 18 gennaio 2007. L'accordo prevede, tra l'altro, la adozione di opportune metodologie e strumenti di misurazione della qualità della prestazione di servizi che coinvolgano anche gli utenti e dal cui esito, si afferma, dipende l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza previsti nel nostro ordinamento costituzionale. Soltanto attraverso una maggiore efficienza ed una profonda innovazione in tutti settori sia pubblici che privati, il sistema Paese può, difatti, tornare ad essere realmente competitivo sulla scena internazionale.

5.1. Personale di Amministrazioni statali.

Significativi interventi prevedono la destinazione di risorse finanziarie per l'incremento di produttività della pubblica Amministrazione, lo sblocco delle assunzioni, per prevalenti ragioni di *turn-over*, e la revisione del complesso organizzativo e funzionale per la formazione del personale di Amministrazioni pubbliche.

5.1.1. Risorse finanziarie per il personale.

Le risorse da destinare alla contrattazione collettiva, per il biennio 2006-2007, sono incrementate, per l'anno 2007, di 807 milioni di euro e, a decorrere dall'anno 2008, di 2.193 milioni di euro (*comma 546*).

Per il medesimo biennio, ulteriori risorse sono previste anche per i miglioramenti retributivi del personale statale in regime di diritto pubblico (*comma 549*). Per le categorie di personale di diritto pubblico che ancora fruiscono di progressioni stipendiali automatiche, l'adeguamento retributivo, per gli anni 2007 e 2008, è corrisposto nella misura del 70 per cento, con riferimento al solo personale con retribuzioni complessivamente superiori a 53.000 euro annui, senza dare luogo a successivi recuperi e con applicazione nella misura piena, nell'anno 2009, dell'indice di adeguamento e di reintegrazione della base retributiva cui applicarlo. È prevista la riduzione di spesa per i trattamenti accessori (*commi 576 e 577*).

Al fine di incrementare la efficienza di sistema e la qualità dei servizi prestati, particolare attenzione è rivolta al finanziamento dei fondi di Amministrazione, alcuni, circostanza di significativa novità - con il ricorso ad aliquote di diritti di esercizio di funzioni.

Di segnato interesse per l'Amministrazione civile dell'interno, è l'incremento, dal 2007, di 6 milioni di euro del Fondo unico di Amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali del Ministero dell'interno (*comma 550*).

L'istituzione del fondo di Amministrazione è prevista dall'articolo 31 del contratto collettivo nazionale di lavoro del 16 febbraio 1999, relativo al personale del comparto dei Ministeri. Ai sensi del successivo articolo 32, il fondo è destinato a "promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione, in sede di contrattazione integrativa, di piani e di progetti strumentali e di risultato". La finalità è, tra l'altro, di compensare l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità, rischi, disagi e gravose articolazioni dell'orario di lavoro, per corrispondere compensi correlati al merito e all'impegno individuale in modo selettivo.

5.1.2. Stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

È istituito il "Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici", per la realizzazione di piani straordinari per la assunzione a tempo indeterminato di personale già assunto o utilizzato attraverso tipologie contrattuali non a tempo indeterminato (*comma 416*). Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il 30 aprile 2007, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia

e delle finanze e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e previo confronto con le organizzazioni sindacali, sono fissati i criteri e le procedure per la assegnazione delle risorse disponibili alle Amministrazioni pubbliche che ne facciano richiesta. Nella definizione dei criteri sono fissati i requisiti dei soggetti interessati alla stabilizzazione e le relative modalità di selezione (*comma 418*). È fatto divieto alle Amministrazioni destinatarie delle risorse di ricorrere a nuovi rapporti di lavoro precario nei cinque anni successivi all'attribuzione delle stesse. L'inosservanza di tale divieto comporta responsabilità patrimoniale dell'autore della violazione (*comma 419*).

Per l'anno 2007, una quota pari al 20 per cento del suddetto fondo è destinata alla stabilizzazione, a domanda, del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge finanziaria. L'assunzione a tempo determinato deve essere avvenuta mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge. Alle iniziative di stabilizzazione di personale assunto con procedure diverse si provvede previo espletamento di prove selettive. Nelle more della conclusione delle procedure di stabilizzazione le Amministrazioni continuano ad avvalersi del personale a queste interessato. Nei limiti suddetti, è consentita anche la descritta stabilizzazione del personale volontario del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (*comma 519*).

Per l'anno 2007, è altresì costituito il Fondo per la stabilizzazione di personale impiegato in attività di ricerca (*comma 520*).

Per gli anni 2008 e 2009, le Amministrazioni statali possono procedere alla stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale in possesso dei requisiti di cui sopra nel limite di un contingente di personale non dirigenziale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 40 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Nel limite predetto, anche il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco può procedere alla stabilizzazione del personale volontario con i requisiti e secondo le modalità descritte (*comma 526*).

Le disposizioni di stabilizzazione assumono evidente carattere di specialità ed eccezionalità per la correlazione alle contingenze di impiego di precariato nel settore pubblico, in particolare per il susseguirsi di norme di blocco delle assunzioni a tempo indeterminato ai fini di tutela delle ragioni di finanza pubblica. Conseguentemente, anche al fine di evitare effetti distorsivi, la esclusione di una applicazione estensiva.

A decorrere dalla entrata in vigore della legge finanziaria, è autorizzata, nei limiti dei posti disponibili in organico delle pubbliche Amministrazioni, la conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro già prorogati o comunque in essere alla data del 30 settembre 2006. Nell'attesa dell'espletamento delle procedure di conversione, i medesimi contratti sono prorogati sino al 31 dicembre 2007 (*comma 528*).

5.1.3. Assunzioni di personale.

Per l'anno 2007, sono autorizzate, in deroga alla normativa vigente di blocco del *turn-over*, le assunzioni di personale di diverse Amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, comprese le descritte assunzioni di personale da parte delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

È integrato l'elenco delle categorie di personale di cui è prevista la assunzione prioritaria in deroga al blocco delle assunzioni, disposto per le Amministrazioni dello Stato e per alcuni enti pubblici, per il triennio 2005-2007. Si aggiungono la Presidenza del Consiglio, il Ministero degli affari esteri, l'Ente nazionale per l'aviazione civile, il personale di magistratura della giustizia amministrativa (*comma 540*).

Le assunzioni autorizzate per l'anno 2006 possono essere effettuate entro il 30 aprile 2007 (*comma 541*).

Per gli anni 2008 e 2009, le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, possono altresì procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al venti per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente. Le limitazioni non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate (*comma 523*).

Le Amministrazioni statali non interessate al processo di stabilizzazione possono procedere, per ciascuno degli anni 2008 e 2009, per indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni nei limiti di spesa annua lorda del Fondo appositamente costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (*comma 527*).

Le assunzioni e le stabilizzazioni di rapporti di lavoro pubblico per parziale *turn-over* sono autorizzate previa richiesta delle Amministrazioni interessate corredata di analitica dimostrazione delle cessazioni avvenute nell'anno precedente e dei relativi oneri. Ai fini predetti, il termine di validità delle graduatorie concorsuali è prorogato al 31 dicembre 2008 (*comma 536*).

È prevista una ulteriore riduzione della possibilità di ricorso alle forme di lavoro c.d. "flessibile". A decorrere dall'anno 2007, le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le Agenzie, incluse le Agenzie fiscali, gli Enti pubblici non economici, gli Enti di ricerca e le università possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 40% della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2003 (*comma 538*). Il precedente limite di spesa era del 60% (articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2005, n. 266).

5.1.4. Formazione del personale.

È istituita l'Agenzia per la formazione dei dirigenti e dipendenti delle Amministrazioni pubbliche-Scuola nazionale della pubblica Amministrazione, denominata Agenzia per la formazione. Essa è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa e contabile e sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Scuola Superiore della pubblica Amministrazione è soppressa a far data dal 31 marzo 2007, termine prorogato al 15 giugno 2007 dall'articolo 4, comma 1-bis, della legge 26 febbraio 2007, n. 17, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni di legge (il c.d. "mille proroghe"). Le relative dotazioni finanziarie, strumentali e di personale sono trasferite alla Agenzia, la quale subentra nei rapporti attivi e passivi e nei relativi diritti ed obblighi.

L'Istituto diplomatico, la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno e la Scuola superiore dell'economia e delle finanze fanno parte della Agenzia per la formazione, che ne coordina l'attività, mantenendo la autonomia organizzativa e l'inquadramento nelle rispettive Amministrazioni. Successivo regolamento provvede alle necessarie armonizzazioni ordinamentali.

Il fine della istituzione della Agenzia è di "contribuire all'ammodernamento delle Amministrazioni pubbliche, di migliorare la qualità delle attività formative pubbliche, di garantire una selezione rigorosa della dirigenza dello Stato e di fornire adeguato sostegno alle Amministrazioni nella valutazione dei loro fabbisogni formativi e nella sperimentazione delle innovazioni organizzative e gestionali" (comma 580).

La Agenzia per la formazione svolge le attività di "raccolta, elaborazione e sviluppo delle metodologie formative; ricerca, sviluppo, sperimentazione e trasferimento delle innovazioni di processo e di prodotto delle pubbliche Amministrazioni; accreditamento delle strutture di formazione; cooperazione europea ed internazionale in materia di formazione e innovazione amministrativa; supporto, consulenza e assistenza alle Amministrazioni pubbliche nell'analisi dei fabbisogni formativi, nello sviluppo e trasferimento di modelli innovativi, nella definizione dei programmi formativi" (comma 581).

Il reclutamento e la formazione dei dirigenti delle Amministrazioni dello Stato è affidata alla Agenzia per la formazione e alle scuole speciali, costituite per il reclutamento e la formazione del personale delle carriere militari e dei Corpi di polizia. Il reclutamento e la formazione dei segretari comunali e provinciali resta affidato alla Scuola superiore della pubblica Amministrazione locale, della quale gli Enti locali possono altresì avvalersi per la formazione dei loro dirigenti (comma 582).

Le pubbliche Amministrazioni si avvalgono, per la formazione e l'aggiornamento professionale dei loro dipendenti, di istituzioni o organismi formativi pubblici o privati dotati di competenza ed esperienza adeguate, a tale fine inseriti in un apposito elenco nazionale tenuto dalla Agenzia per la formazione, che provvede alla

relativa attività di accreditamento e certificazione. Ai fini dello svolgimento delle iniziative di formazione e di aggiornamento professionale, le pubbliche Amministrazioni procedono alla scelta dell'istituzione formativa mediante procedura competitiva tra le strutture accreditate (*comma 583*).

Con uno o più regolamenti, adottati entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro dell'interno, anche modificando le disposizioni legislative vigenti, si provvede a riformare il sistema di formazione dei dirigenti e dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni e di sostegno alla innovazione e alla modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche. Sono altresì riordinate le relative strutture pubbliche o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa, nonché i loro strumenti di finanziamento, in modo da ridurre l'ammontare delle spese attualmente sostenute.

I criteri di riordino sono, tra l'altro, di:

a) accorpamento delle strutture nazionali preposte a funzioni coincidenti o analoghe, con eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni;

b) precisa indicazione delle missioni e dei compiti di ciascuna struttura;

c) disciplina della missione e dell'attività della Agenzia per la formazione come struttura di governo e coordinamento unitario del sistema della formazione pubblica; attribuzione alla Agenzia dei poteri necessari per assicurare la razionalizzazione delle attività delle diverse strutture di formazione, la realizzazione delle sinergie possibili, la gestione unitaria e coordinata delle relative risorse finanziarie;

d) definizione della organizzazione della Agenzia per la formazione; definizione dei suoi organi di indirizzo, direzione e supervisione scientifica, individuati anche su indicazione delle Regioni, delle autonomie locali e delle parti sociali; istituzione di un comitato di coordinamento presieduto dal Presidente della Agenzia per la formazione e formato dai direttori delle scuole speciali e delle strutture autonome (*comma 585*).

5.2. Personale degli Enti territoriali.

Finalità di riduzione e di razionalizzazione della spesa di personale sono assunte anche con riferimento agli Enti territoriali.

5.2.1. Spese di personale ed assunzioni.

Le risorse per i rinnovi contrattuali e per i miglioramenti economici del personale degli Enti territoriali sono a carico dei rispettivi bilanci (*comma 556*).

Al fine del concorso delle Autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno, gli Enti territoriali possono procedere ad assunzioni solo se l'Amministrazione riesce ad assicurare una riduzione delle spese per il personale (*comma 557*).

La norma consente agli Enti territoriali sottoposti ai vincoli del Patto di operare con ampia autonomia, sfruttando sinergie derivanti dalla gestione ordinaria delle risorse umane. Le strategie di potenziamento della dotazione organica devono rispettare il dato economico dimensionale della effettiva riduzione della spesa complessiva per le risorse umane secondo le seguenti tre diverse linee guida:

- a) contenimento della dinamica retributiva e occupazionale;
- b) razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative;
- c) rideterminazione dei fondi per la contrattazione integrativa.

Per il triennio 2007-2009, gli stessi enti possono procedere anche ad assunzioni a tempo determinato nel limite dei posti disponibili in organico. Nel bandire le prove selettive devono riservare una quota non inferiore al 60 per cento del totale dei posti programmati ai soggetti con i quali hanno stipulato uno o più contratti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno raggiunta alla data del 29 settembre 2006 (*comma 560*). Sono esclusi esplicitamente dall'obbligo di riserva gli incarichi di natura politica, ossia gli eventuali incarichi di staff stipulati ai sensi dell'articolo 90 del decreto legislativo n. 267/00. Il richiamo del legislatore al comma 1 bis dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165/2001 intende ribadire che i contratti di lavoro temporaneo possono, in ogni caso, essere stipulati solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti la assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi.

Violazioni al Patto di stabilità interno per l'anno 2006 non consentivano di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto (*comma 561*). Tale sanzione automatica è stata soppressa dall'articolo 6, comma 8-*sexies*, della citata legge 26 febbraio 2007, n. 17.

Se per gli Enti locali sottoposti ai vincoli del Patto sono dettate norme di principio per il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, agli altri enti sono imposti vincoli specifici sia per le assunzioni che per le spese di personale. Queste ultime, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004. L'assunzione di personale è limitata alle cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno (*comma 562*). Tale vincolo sembra evidentemente fare riferimento alle sole assunzioni a tempo indeterminato e alle progressioni verticali (tali progressioni sono equiparate ad assunzioni da pareri del Consiglio di Stato e della Funzione pubblica). Rimangono quindi escluse dal divieto le altre tipologie contrattuali (ad esempio i contratti a tempo determinato e di formazione e lavoro), per il ricorso alle quali sussiste in ogni caso il limite generale di spesa

complessiva per il personale sostenuta nel 2004. Gli Enti esclusi dai vincoli del Patto di stabilità non hanno alcun obbligo di riserva di assunzione a tempo determinato di personale in servizio con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

La nota del Dipartimento della funzione pubblica del 1 febbraio 2007 ha escluso le unioni dei comuni da ogni divieto di assunzione di personale.

Per le assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e per le forme flessibili di lavoro gli Enti locali possono destinarvi la quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada annualmente destinata al miglioramento della circolazione sulle strade (*comma 564*). La circolare n. 5 dell'8 marzo 2007 del Dipartimento affari interni e territoriali del Ministero dell'interno precisa che le risorse utilizzate non concorrono ai fini della determinazione della spesa complessiva per il personale e che la disposizione consente unicamente l'effettuazione di nuove assunzioni con esclusione della utilizzazione dei proventi per miglioramenti retributivi del personale in servizio.

5.2.2. Stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

Fermo restando il rispetto delle regole del Patto di stabilità interno, le Regioni e gli Enti locali possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della legge finanziaria (*comma 558*). Eccezion fatta per i lavoratori socialmente utili che non hanno un rapporto di lavoro di natura subordinata con l'ente e che possono essere stabilizzati se posseggono i requisiti esposti, per tutte le altre tipologie di lavoratori il requisito imprescindibile per poter essere stabilizzati è l'avere, o l'avere avuto, un rapporto di lavoro subordinato. Con l'effetto che è dunque escluso dalla stabilizzazione il personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, per il quale è peraltro disposta la già descritta riserva obbligatoria di assunzione a tempo determinato, ed il personale messo a disposizione da agenzie di somministrazione, mediante appalti di servizi.

In merito alle modalità con cui si giunge alla stipula del contratto a tempo indeterminato, il legislatore individua due percorsi. Nel caso in cui i dipendenti siano stati assunti mediante "procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge" è possibile una conversione automatica del rapporto di lavoro, anche senza l'esperimento di alcuna forma di selezione. In tutti gli altri casi, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 97 della Costituzione, alle iniziative di stabilizzazione si provvede "previo espletamento di prove selettive". In relazione alla seconda ipotesi, in merito al concetto di "procedura selettiva", si ritiene che poiché il legislatore non utilizza la locuzione "di natura concorsuale", non è necessaria la

comparazione fra più soggetti, qualificante una procedura concorsuale, ma è sufficiente una selezione volta ad accertare il possesso dei requisiti richiesti in relazione alla posizione da ricoprire.

Con lo stesso limite dei posti disponibili in organico e con le stesse modalità, anche gli Enti non sottoposti alle regole del Patto di stabilità interno possono procedere alla stabilizzazione del personale con i requisiti di cui sopra. Resta ferma la descritta limitazione complessiva degli impegni di spesa per il personale (*comma 562*).

In una direttiva, definita “tecnico-interpretativa”, in merito alla stabilizzazione del personale precario nelle pubbliche Amministrazioni locali, l’Anci ha evidenziato la circostanza che le misure per il superamento del precariato decorrono dalla entrata in vigore della legge, mentre non è previsto alcun termine finale di applicazione. Con l’effetto che la stabilizzazione del personale con gli specifici requisiti di legge può avvenire in un arco di tempo anche medio-lungo. Rimane ferma la preventiva valutazione delle effettive esigenze di dotazione organica dell’ente secondo “principi di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio” (articolo 91 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267). Propedeutica alla attivazione delle procedure di stabilizzazione deve ritenersi pertanto la approvazione, da parte della Giunta, del piano di programmazione triennale del fabbisogno di personale, che dovrà necessariamente contenere anche l’indicazione dei posti vacanti che l’ente intende ricoprire con personale precario, i tempi e le modalità. Non si ritiene peraltro necessaria la diretta corrispondenza del lavoro svolto agli specifici posti di dotazione organica che si intende coprire. Assume rilevanza piuttosto la corrispondenza delle mansioni cui il personale è stato adibito agli effettivi fabbisogni da rappresentare motivatamente nei provvedimenti di pianificazione occupazionale. Si ritiene, inoltre, che possano essere stabilizzati anche i dipendenti che abbiano prestato servizio in categorie diverse di inquadramento, purché, complessivamente, si raggiungano i 36 mesi di servizio. Ovviamente, la stabilizzazione automatica non potrà che avvenire su posti omogenei con le categorie e i profili in cui il dipendente è stato assunto con procedure concorsuali.

6. Finanza e fiscalità territoriale.

Le disposizioni di finanza e di fiscalità territoriale contenute nella finanziaria 2007 sono emanate in “attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle Amministrazioni territoriali, in attuazione del federalismo fiscale di cui al titolo V, parte II, della Costituzione”. Le linee guida per l’applicazione dell’art. 119 della Costituzione, sulle quali vi è una sostanziale convergenza dei diversi attori istituzionali, prevedono la maggiore responsabilizzazione delle Amministrazioni territoriali nella imposizione e nel prelievo fiscale, anche attraverso la istituzione

di tributi propri, regionali e locali, la consistente partecipazione a quote di imposte statali e la individuazione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale.

Nelle more della definizione delle prerogative di autonomia finanziaria e fiscale, diverse sono le soluzioni adottate per il finanziamento di bilancio degli enti regionali e degli Enti locali.

Il modello di finanziamento delle Regioni, delineato dall'articolo 10 della legge n. 133/1999 e quindi dal decreto legislativo n. 56/2000, assumeva che le risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo n. 112/1998 avrebbero dovuto essere attribuite attraverso trasferimenti erariali solo in una prima fase, per essere poi definitivamente sostituite con aliquote e compartecipazioni a tributi. Successivi provvedimenti hanno più volte prorogato le misure transitorie.

La finanziaria 2007 conferma il regime di trasferimenti erariali alle Regioni per l'esercizio delle funzioni conferite con il c.d. "federalismo amministrativo" fino al secondo anno successivo alla adozione dei provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Il medesimo termine è stabilito per la determinazione delle aliquote e delle compartecipazioni definitive che dovranno inglobare le suddette contribuzioni (*comma 675*). Di conseguenza, sono abrogate le disposizioni di determinazione dell'aliquota provvisoria che doveva garantire, all'atto di cessazione dei conferimenti erariali, la copertura, in via transitoria, degli oneri correlati all'esercizio delle funzioni trasferite (*commi 673 e 674*).

Per quanto concerne Province e Comuni, la finanziaria 2007 anticipa le descritte direttrici di attuazione del federalismo fiscale. L'obiettivo è, già nel prossimo esercizio finanziario, la ulteriore responsabilizzazione degli amministratori locali nel reperimento e nella destinazione di risorse territoriali e il conseguimento di maggiori coordinamento e razionalizzazione dei diversi sistemi impositivi e di prelievo fiscale.

Risponde a ragioni di dimensionamento strutturale e funzionale e di capacità contributiva nonché di tutela e di sostegno di identità territoriali e di esigenze sociali e socio-assistenziali, la destinazione di fondi perequativi ai comuni di ridotta dimensione demografica (comuni con popolazione sino a 3 mila abitanti) e in condizioni di oggettivo squilibrio demografico (si fa riferimento a rapporti percentuale tra residenti con età superiore ai sessantacinque anni o inferiore a cinque anni rispetto al totale della popolazione residente) e alle comunità montane (*comma 703*). È confermata la maggiorazione dei trasferimenti ordinari in favore dei comuni delle Province confinanti con le Province autonome di Trento e Bolzano di cui all'articolo 1, comma 494, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, legge finanziaria per l'anno 2006 (*comma 709*).

Nei limiti del Patto di stabilità interno, si rafforzano le competenze degli Enti locali di gestione e di destinazione del complesso di entrate, patrimoniali e finanziarie, tributarie ed extratributarie.

In deroga alle disposizioni vigenti, per l'anno 2007, è riconosciuta la utilizzazione dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni in materia edilizia,

per una quota non superiore al 50 per cento, per il finanziamento di spese correnti e, per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento, esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale (*comma 713*).

Le tariffe e le aliquote di tributi di competenza devono essere deliberate entro il termine stabilito dalle norme statali per la approvazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio, purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1 gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote vigenti si intendono prorogate di anno in anno (*comma 169*). Attribuita dalla normativa vigente all'organo consiliare la fissazione delle tariffe per i servizi locali, alcune incertezze sussistono in merito alla competenza e alle modalità di intervento sulle aliquote. La finanziaria 2007 assegna al Consiglio comunale la determinazione delle aliquote dell'Ici (*comma 156*) ed impone che la variazione della addizionale all'Irpef avvenga con regolamento (*comma 142*), il quale, ai sensi dell'articolo 42, comma 2, lettera a), del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, è di competenza dello stesso consiglio. Nulla dispone in merito alla determinazione delle aliquote degli altri tributi che, per esclusione, dovrebbe rimanere quindi attribuita agli organi di giunta con conseguente differenziazione di attribuzioni per attività analoghe.

Significative misure agevolano la attivazione della leva fiscale a livello locale.

La maggiore autonomia nel ricorso a quest'ultima, unitamente alle prerogative di determinazione delle tariffe per i servizi locali e di Amministrazione dei cespiti patrimoniali, consente agli Enti locali la effettiva attuazione, nel rispetto delle linee programmatiche generali di finanza pubblica, di politiche economiche territoriali secondo le diversità di priorità e di peculiarità. L'esito atteso è l'incremento di efficienza e di efficacia nella acquisizione e nell'impiego del complesso di entrate così da favorire significativi risparmi di spesa e, conseguentemente, tendenziali riduzioni degli oneri fiscali e tariffari a carico delle diverse comunità di riferimento.

La addizionale Irpef è composta di due parti:

- una aliquota di base di compartecipazione, fissata in parti uguali per tutti i comuni e le Province con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali;
- una ulteriore aliquota, facoltativa e variabile, di competenza dei soli comuni, di cui provvedimenti di legge succedutisi nel tempo hanno disposto la sospensione delle deliberazioni di aumento.

La finanziaria 2007 prevede una compartecipazione dinamica per la aliquota di base, dopo un ampio dibattito parlamentare limitata ai soli comuni, con aumenti progressivi, per il triennio 2007-2009, in base al gettito complessivo del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento (*comma 189*). Sono definite le modalità con le quali il gettito derivato dalla compartecipazione verrà distribuito ai comuni e si procederà alla conseguente riduzione dei trasferimenti erariali (*commi 190 e 191*).

Dopo anni di congelamento, è altresì autorizzato lo sblocco della addizionale facoltativa e variabile di competenza comunale. Con regolamento, i Comuni possono

così disporre la variazione, che, in ogni caso, non può eccedere complessivamente lo 0,8 punti di percentuale. È introdotta la possibilità di fissazione di una soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali (*comma 142*).

Lo sblocco della addizionale e la facoltà di riconoscimento di esenzioni sono finalizzate alla maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali in tema di fiscalità territoriale. Evidenti sono gli effetti per la attenzione che i *media* hanno rivolto alle diverse proposte in merito formulate dai sindaci delle più importanti realtà cittadine e al dibattito tra le forze politiche, sociali ed economiche che ne è seguito.

Alla esigenza di un rafforzamento delle prerogative di attivazione della leva fiscale a livello locale corrisponde anche il riconoscimento della possibilità di istituire, dal 1 gennaio 2007, una tassa comunale di scopo (*comma 145*).

Il tributo locale può essere destinato esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche individuate nel regolamento istitutivo tra quelle tassativamente indicate dalla disciplina di riferimento.

Il regolamento che lo istituisce determina:

a) l'opera pubblica da realizzare;

b) l'ammontare della spesa da finanziare;

c) la aliquota di imposta;

d) la applicazione di esenzioni, riduzioni o detrazioni in favore di determinate categorie di soggetti, in relazione all'esistenza di particolari situazioni sociali o reddituali;

e) le modalità di versamento degli importi dovuti (*comma 146*).

L'imposta è dovuta per un periodo massimo di cinque anni ed è determinata applicando alla base imponibile dell'Ici una aliquota nella misura massima dello 0,5 per mille. Per la disciplina dell'imposta si applicano le disposizioni vigenti in materia di Ici (*comma 148*). Il gettito complessivo non può essere superiore al 30 per cento dell'ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare (*comma 150*). Nel caso di mancato inizio dell'opera pubblica entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo, i comuni sono tenuti al rimborso dei versamenti dei contribuenti entro i due anni successivi (*comma 151*).

Di particolare interesse sono la autonomia riconosciuta all'Ente comunale nella istituzione del tributo e il vincolo di destinazione del gettito, rafforzato dall'obbligo di restituzione di quanto versato in caso di mancata realizzazione dell'opera nei termini.

La responsabilizzazione nella gestione del complesso di entrate territoriali non può prescindere dal riconoscimento di competenze di strutturazione dei servizi a questa destinati.

Per la notifica degli atti di accertamento dei tributi locali e di quelli afferenti le procedure esecutive nonché degli atti di invito al pagamento delle entrate extratributarie dei comuni e delle Province, il dirigente dell'ufficio competente, con provvedimento formale, può nominare uno o più messi notificatori (*comma 158*).

I messi notificatori possono essere nominati tra i dipendenti dell'Amministrazione comunale o provinciale, tra i dipendenti dei soggetti ai quali l'Ente locale ha affidato, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e delle altre entrate nonché tra soggetti che, per qualifica professionale, esperienza, capacità ed affidabilità, forniscano idonea garanzia del corretto svolgimento delle funzioni assegnate. È prevista, in ogni caso, la partecipazione ad apposito corso di formazione e qualificazione, organizzato a cura dell'Ente locale, ed il superamento di un esame di idoneità (*comma 159*). Il messo notificatore esercita le sue funzioni nel territorio dell'Ente locale che lo ha nominato, sulla base della direzione e del coordinamento diretto dell'ente ovvero degli affidatari del servizio di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate. Il messo notificatore non può farsi sostituire né rappresentare da altri soggetti (*comma 160*).

I Comuni e le Province, con provvedimento adottato dal dirigente dell'ufficio competente, possono altresì conferire i poteri di accertamento, di contestazione immediata, nonché di redazione e di sottoscrizione del processo verbale di accertamento per le violazioni relative alle proprie entrate e per quelle che si verificano sul proprio territorio, a dipendenti dell'Ente locale o dei soggetti affidatari, anche in maniera disgiunta, delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di riscossione delle altre entrate (*comma 179*). I predetti poteri non includono, comunque, la contestazione delle violazioni delle disposizioni del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 - Codice della strada (*comma 180*). Le predette funzioni sono conferite ai dipendenti degli Enti locali e dei soggetti affidatari che siano in possesso almeno di titolo di studio di scuola media superiore di secondo grado, previa frequenza di un apposito corso di preparazione e qualificazione, organizzato a cura dell'Ente locale stesso, ed il superamento di un esame di idoneità (*comma 181*). I soggetti prescelti non devono avere precedenti e pendenze penali in corso né essere sottoposti a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria, salvi gli effetti della riabilitazione (*comma 182*).

Rilevanti sono le novità anche sull'accertamento tributario. Relativamente ai tributi di competenza, gli Enti locali procedono direttamente alla rettifica delle dichiarazioni incomplete o infedeli o dei parziali o ritardati versamenti, nonché all'accertamento d'ufficio delle omesse dichiarazioni o degli omessi versamenti (*comma 161*). Gli avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio devono essere motivati in relazione ai presupposti di fatto e alle ragioni giuridiche che li hanno determinati. Se la motivazione fa riferimento ad un altro atto non conosciuto né ricevuto dal contribuente, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama, salvo che quest'ultimo non ne riproduca il contenuto essenziale. Gli avvisi devono contenere la indicazione dell'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato, del responsabile del procedimento, dell'organo o dell'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela, delle modalità, del termine e dell'organo giurisdizionale cui è possibile ricorrere, nonché il termine di sessanta giorni entro

cui effettuare il relativo pagamento. Gli avvisi sono sottoscritti dal funzionario designato dall'Ente locale per la gestione del tributo (*comma 162*).

Sono previste norme puntuali sui tempi e sulle modalità di notifica dei predetti atti. Entro gli stessi termini e con le stesse formalità devono essere contestate e irrogate le sanzioni amministrative tributarie.

Tutte le disposizioni procedurali si applicano ai rapporti di imposta pendenti al 1 gennaio 2007.

Sono fissati i termini per la richiesta di rimborso e la restituzione di quanto prestatato e non dovuto all'Ente locale, nonché la misura annua degli interessi. Sono dettate regole sull'arrotondamento, sulla compensazione fra crediti e debiti dovuti al comune e sulla fissazione degli importi fino a concorrenza dei quali i versamenti non sono dovuti o non sono effettuati rimborsi (*commi 164-168*).

7. Patto di stabilità interno.

Per la "tutela della unità economica della Repubblica" ed al fine di ottemperare agli obblighi assunti in sede comunitaria, la finanziaria 2007 disciplina, con riferimento al triennio 2007-2009, le modalità e la tempistica di concorso di Regioni, Province e Comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno.

Gli obblighi di intervento sulle dinamiche di finanza territoriale sono definiti con modelli di riferimento diversi per Regioni ed Enti locali.

7.1. Patto di stabilità interno per le Regioni.

Per le Regioni è confermato il ricorso alla individuazione del parametro di riduzione della spesa rispetto al complesso di oneri finanziari assunti nell'anno precedente. Le spese finali sono determinate sia in termini di competenza che di cassa (*comma 659*).

Per le Regioni a statuto ordinario, il c.d. "tetto di spesa" è fissato dalla legge finanziaria in termini eguali (*comma 657*). Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, la quantificazione della contrazione di impegni correnti e in conto capitale è rimessa al raggiungimento di una intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze. In caso di mancato accordo, si applica quanto stabilito per le Regioni a statuto ordinario (*comma 660*).

Resta ferma la facoltà delle Regioni e delle Province autonome di estendere le regole del Patto di stabilità interno anche agli enti ed organismi strumentali e agli enti ad ordinamento regionale o provinciale (*comma 663*).

È previsto l'avvio di una sperimentazione finalizzata ad assumere il saldo finanziario quale base di riferimento per il Patto di stabilità interno che interesserà

le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano indicate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. I criteri di definizione del saldo e le modalità di sperimentazione sono rimessi a successivo decreto Ministeriale (*comma 656*).

7.2. Patto di stabilità interno per gli Enti locali.

Per gli Enti locali, il parametro fisso di contenimento delle spese finali, previsto dalle leggi finanziarie per gli anni 2005 e 2006, viene sostituito dal saldo finanziario tra entrate finali e spese finali secondo la definizione di cui al comma 680. Lo scopo è di far convergere il più possibile le regole del Patto di stabilità interno con quelle previste dal Patto di stabilità e crescita.

Per ognuno degli anni 2007, 2008 e 2009, è richiesto, a ciascun Ente locale, il conseguimento di un saldo finanziario, sia in termini di competenza che di cassa, pari a quello medio del triennio 2003-2005 migliorato nella misura annualmente determinata (*comma 681*). Il mancato raggiungimento anche di uno solo dei due obiettivi (miglioramento del saldo di competenza e miglioramento del saldo di cassa) configura il mancato rispetto del Patto di stabilità.

L'entità del concorso alla manovra, che, nel passato, era individuata in misura percentuale uguale per tutti gli Enti locali, è ora invece, di fatto, "personalizzata" con il riferimento alle condizioni finanziarie dell'ente. Tutti gli enti partecipano al Patto in ragione del volume della spesa corrente e gli enti in deficit contribuiscono ulteriormente in misura proporzionale alla grandezza del disavanzo (*comma 678*).

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità di rispetto dei vincoli del Patto di stabilità da parte degli Enti locali di rispettiva competenza territoriale, ai sensi e nei limiti di quanto previsto dagli statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione. Qualora non si attivino entro il 31 marzo di ciascun anno, si applicano le disposizioni previste per gli altri Enti locali del territorio nazionale (*comma 660*). Queste ultime si applicano ovviamente anche per quanto del Patto di stabilità interno non sia disciplinato dalle norme di autonomia speciale.

Sono previste regole transitorie di applicazione del Patto di stabilità interno per gli enti di nuova istituzione (*comma 687*), così come modificate dall'articolo 6, comma 8-*octies*, della citata legge 26 febbraio 2007, n. 17.

Gli Enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso sono soggetti alle regole del Patto di stabilità interno dall'anno successivo a quello di rielezione degli organi istituzionali (*comma 688*). Gli Enti locali a qualsiasi titolo commissariati si intendono non vincolati dal rispetto degli obiettivi del Patto per gli anni 2006 e 2007 qualora l'organo consiliare sia stato commissariato negli anni 2004 e 2005, anche solo per frazione di anno (*comma 689*).

7.3. Violazioni al Patto di stabilità interno.

Nei confronti degli Enti territoriali che non conseguano gli obiettivi annuali del Patto di stabilità è esclusa la applicazione automatica delle misure sanzionatorie del taglio del 10% della spesa corrente e del divieto di indebitamento per investimenti previste dall'articolo 1, comma 33, della legge finanziaria per l'anno 2005 (legge 311/2004). Per il triennio 2007-2009, nella ipotesi di mancato raggiungimento dell'obiettivo annuale, qualora l'Ente locale non assuma autonomamente adeguate iniziative di superamento dell'effettivo scostamento, il Presidente del Consiglio dei Ministri diffida l'ente ad adottare, entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento, provvedimenti di rientro nei vincoli. In caso di inadempienza alla diffida, gli atti necessari vengono adottati, entro il 30 giugno, dal rappresentante legale dell'ente in qualità di commissario *ad acta*. Decorso inutilmente anche il predetto ultimo termine, subentra un meccanismo di c.d. "automatismo tributario", con applicazione diretta ed indifferenziata per tutti gli Enti locali di maggiorazioni di tributi, che la norma ha individuato, per i comuni, nella addizionale comunale all'Irpef e, per le Province, nella imposta provinciale di trascrizione (IPT). È prevista la pubblicazione dell'elenco degli enti inadempienti (*commi 669-672 per le Regioni e commi 691-693 per gli Enti locali*).

Per quanto concerne violazioni pregresse al Patto, il mancato rispetto dei vincoli per l'anno 2006 non comporta alcuna conseguenza per le Province. Per i Comuni consegue, invece, l'esclusione, per il 2008, dalla ripartizione del nuovo gettito compartecipato all'IRPEF (*comma 702*). Per questi ultimi era altresì previsto il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia di contratto (*comma 561*). Tale sanzione automatica, come riferito, è stata soppressa dall'articolo 6, comma 8-*sexies*, della citata legge 26 febbraio 2007. L'articolo 6, comma 8-*septies*, dello stesso provvedimento di legge ha escluso dai calcoli per il rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2006 le spese per trasferimenti destinati alle istituzioni di cui all'articolo 114, comma 2, del Testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, quali organismi strumentali dell'Ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotati di autonomia gestionale.

7.4. Patto di stabilità interno e bilancio di previsione degli Enti locali.

In considerazione della circostanza che le regole dell'attuale Patto di stabilità interno interessano l'intero bilancio e non più solo alcuni aggregati di spesa, a decorrere dall'anno 2007, il bilancio di previsione degli Enti locali deve prevedere la iscrizione delle poste di entrata e di uscita in termini di competenza in misura tale da consentire il raggiungimento del fine programmatico posto dal Patto. Gli Enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge finanziaria, abbiano già provveduto alla approvazione sono tenuti ad apportare le necessarie variazioni (*comma 684*).

Ovviamente, l'obbligo del rispetto dell'obiettivo del Patto si deve intendere esteso anche alle successive variazioni di bilancio nel corso di esercizio.

In quanto riferimento temporale per adempimenti di rispetto del Patto di stabilità interno, evidente rilevanza assume la fissazione del termine di deliberazione del bilancio di previsione degli Enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno del 30 novembre 2006, emanato d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, era stato prorogato al 31 marzo 2007. In relazione alle difficoltà emerse per la applicazione della disciplina del Patto di stabilità interno per l'anno 2007, successivo decreto del 19 marzo 2007 ne ha disposto l'ulteriore differimento al 30 aprile 2007. Per gli Enti locali che non vi abbiano provveduto entro il termine di legge ordinario del 31 dicembre 2006, è autorizzato, in base all'articolo 163 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, l'esercizio provvisorio sino al nuovo termine senza la necessità di alcuna deliberazione consiliare. Anche per l'anno 2007, si applica l'articolo 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, convertito, con modificazioni, in legge 1 marzo 2005, n. 26 (*comma 710*). La disposizione richiamata riconosce al prefetto l'intervento con poteri sostitutivi, ed eventuale scioglimento del consiglio per reiterata inadempienza, nella ipotesi di mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione e in quella equiparata di mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio di bilancio da parte dell'organo consiliare nei termini e con le modalità di cui all'articolo 193 del Testo unico degli Enti locali (Tuel).

8. Politica dei controlli di finanza pubblica.

Nel rispetto delle diverse forme di autonomia organizzativa e funzionale, la finanziaria 2007 prevede interventi per l'incremento di efficienza e di efficacia dei meccanismi di vigilanza sulla gestione finanziaria e patrimoniale di Amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali, adotta soluzioni per il migliore coordinamento dinamico, in relazione al Patto di stabilità, dei rapporti finanziari tra lo Stato ed il sistema delle autonomie territoriali. L'obiettivo è il rafforzamento dei modelli di misurazione delle attività pubbliche e la maggiore responsabilizzazione delle Amministrazioni per una armonizzazione del complesso di finanza pubblica e una razionalizzazione delle politiche di spesa che consentano la riduzione degli impegni senza alcun pregiudizio per la qualità di governo e per le ragioni del cittadino-utente.

Al fine di agevolare la conoscenza e la valutazione delle condizioni finanziarie e patrimoniali di tutte le Amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali, da parte di organi di vigilanza e di coordinamento di politica economica, il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti, definisce le modalità di invio di bilanci *standard* secondo "criteri di contabilità economica" (*comma 61*). Rimane da chiarire la reale portata innovativa della previsione che dipende dal peso effettivo che i suddetti criteri assumeranno nella redazione dei documenti contabili.

Ragioni di efficienza e di continuità di monitoraggio della spesa di personale sottendono al vincolo di avvalimento per il pagamento degli stipendi, da parte di tutte le Amministrazioni dello Stato, ad eccezione delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, delle procedure informatiche e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro. I dati dei trattamenti retributivi sono posti a disposizione del Dipartimento della funzione pubblica (*commi 446-448*). La razionalizzazione del sistema gestionale consente altresì evidenti riduzioni degli oneri di processo.

A tali misure di revisione della strutturazione di bilancio e di monitoraggio di significativi impegni di spesa, si allineano interventi di coordinamento e di vigilanza di finanza pubblica, centrale e territoriale.

Per quanto concerne le Amministrazioni centrali, è prevista la attuazione di un programma straordinario di analisi e di valutazione della spesa (*comma 480*). Le finalità sono la individuazione delle situazioni di criticità organizzativa, funzionale e finanziaria e, all'esito, la attivazione di iniziative per il conseguimento di economie di esercizio di funzioni attraverso la migliore riallocazione delle risorse disponibili. La promozione del programma è rimessa al Ministero dell'economia e delle finanze che si avvale della Commissione tecnica di finanza di cui ai commi 474-481. Il Governo riferisce sull'attuazione nell'ambito del Documento di programmazione economico-finanziaria presentato nell'anno 2007. Sui risultati del programma e sulle conseguenti iniziative, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento una relazione entro il 30 settembre 2007.

Numerosi adempimenti di rendicontazione e di informazione e di comunicazione vincolano i diversi livelli di governo territoriale.

Gli Enti regionali e locali comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze i dati relativi alle entrate tributarie e patrimoniali secondo tempi e modalità da stabilirsi con decreto Ministeriale, di concerto con il Ministero dell'interno (*comma 170*). È una norma di raccordo del sistema tributario che attua il secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione che conferisce allo Stato la competenza esclusiva sul "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'Amministrazione statale, regionale e locale."

Per il monitoraggio delle risultanze del Patto di stabilità interno, le Regioni e le Province autonome (*comma 666*) e gli Enti locali con popolazione superiore ai 5 mila abitanti (*comma 685*) devono comunicare, trimestralmente, alla Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dal termine del periodo di riferimento, le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza che di cassa. Il prospetto e le modalità sono stati stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 27 marzo 2007, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Significativa novità è rappresentata dalla universalità della rilevazione che interessa tutti gli Enti locali vincolati dal Patto, a seguito dell'estensione dell'obbligo di informazione, oltretutto alle Province, anche ai comuni con popolazione tra i 5 mila e i 20 mila abitanti, sino

ad oggi esclusi. Conseguentemente, in una ottica di semplificazione di adempimenti, la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 12 del 22 febbraio 2007, concernente il Patto di stabilità interno per il triennio 2007-2009 per le Province e per i comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti, stabilisce che questi ultimi non sono più tenuti all'invio, alle ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio, di alcuna comunicazione con riferimento al Patto di stabilità relativo agli anni 2007 e successivi. Rimane fermo l'obbligo soltanto per quanto concerne il rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2006. Cambiano anche le modalità di trasmissione dei dati. Tutti gli Enti locali devono utilizzare esclusivamente il sistema *web* del sito della Ragioneria generale dello Stato.

Per gli Enti locali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, la predetta circolare del Ministero dell'economia e delle finanze ritiene egualmente necessario che la Ragioneria generale dello Stato venga a conoscenza degli andamenti trimestrali di finanza locale con riferimento ai vincoli del Patto. Soluzioni diverse comprometterebbero gravemente l'esito complessivo del monitoraggio da parte dell'organo di controllo. Le informazioni di interesse possono essere trasmesse tramite gli enti regionali o direttamente dagli Enti locali secondo modalità da stabilirsi in sede di intesa sul Patto di stabilità di cui al comma 660. In assenza di intesa, analogamente che per la disciplina dei vincoli al Patto di stabilità interno, si debbono ritenere applicabili le disposizioni previste per gli altri Enti locali del territorio nazionale.

Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi annuali del Patto di stabilità interno, ciascuna regione (*comma 667*) e ciascun Ente locale con popolazione superiore ai 5 mila abitanti (*comma 686*) sono tenuti a trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una certificazione sul rispetto degli obiettivi del Patto, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente e dal responsabile del servizio finanziario. Le Regioni a statuto speciale, le Province autonome e gli Enti locali di competenza territoriale di queste vi provvedono secondo le modalità stabilite in sede di intesa per il conseguimento degli obiettivi posti dal Patto (*comma 668*). In assenza di intesa, si applicano le disposizioni generali.

L'Ente locale che non centra gli obiettivi del Patto di stabilità interno (*comma 701, che richiama l'articolo 1, comma 32, della finanziaria 2005*) deve invece riferirlo al Ministero dell'interno con una comunicazione sottoscritta dall'organo di revisione e relativa, anch'essa, sia alla cassa che alla competenza. La predetta circolare n. 12 del Ministero dell'economia e delle finanze ritiene che l'obbligo di comunicazione rimanga valido limitatamente al mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2006, in quanto si deve ritenere sostituito, per il triennio 2007-2009, da quello di presentazione della certificazione di cui al comma 686 della finanziaria 2007.

Le informazioni acquisite dagli organi di controllo sono messe a disposizione di UPI ed ANCI secondo apposite convenzioni (*comma 690*).

Sono confermate le disposizioni che riguardano il monitoraggio degli adempimenti relativi al Patto di stabilità interno per le Regioni, le Province ed i comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti e le comunità montane con popolazione superiore a 50 mila abitanti (*comma 701, che richiama l'articolo 1, comma 30, della finanziaria 2005*), la verifica del rispetto degli obiettivi del Patto da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali (*comma 701, che richiama l'articolo 1, comma 32, della finanziaria 2005*) ed il concorso delle associazioni degli Enti locali al monitoraggio sull'andamento della spesa (*comma 701, che richiama l'articolo 1, comma 37, della finanziaria 2005*).

Il rispetto del Patto di stabilità interno è riferimento essenziale anche per l'esercizio della attività di "controllo indipendente e continuativo della qualità dell'azione di governo degli Enti locali" da parte della Unità per il monitoraggio istituita dalla finanziaria 2007 (*comma 724*). Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'interno ed il Ministro dell'economia e delle finanze e sentita la Conferenza Unificata, sono emanate le disposizioni relative alla composizione, alla organizzazione e al funzionamento. Al Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali è attribuita la vigilanza sulla Unità, i cui compiti sono, tra l'altro, di accertare i presupposti per la corresponsione di misure premiali agli Enti locali, di valutarne le dimensioni organizzative ottimali ed i livelli di prestazioni e di servizi ai cittadini.

Ancora una volta, gli interventi normativi in tema di vigilanza e di controllo sulla finanza territoriale sono dettati dalle pressanti esigenze di rafforzare le garanzie di tutela del bilancio statale senza alcun effettivo coordinamento con quanto già in atto. Le istanze di conoscenza di condizioni finanziarie e gestionali di cui alla finanziaria 2007 finiscono così per sovrapporsi ad adempimenti già previsti. L'effetto è un inutile aggravamento per gli enti controllati e significative disfunzioni di sistema a cui consegue un evidente pregiudizio anche per l'efficacia e l'efficienza di azione degli organi amministrativi di controllo e della magistratura contabile.

In particolare, le richieste di informazione e di trasmissione di dati di cui alla finanziaria 2007 sono, per la maggior parte, già soddisfatte dalla relazione sui bilanci preventivi e consuntivi che, ogni anno, gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali devono inviare alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 166, della legge 266/05 (finanziaria 2006). Il comma 167 del citato provvedimento di legge stabilisce che la relazione deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali del Patto di stabilità interno, della osservanza dei vincoli di indebitamento di bilancio e di "ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alla quale l'Amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione". La valutazione dei revisori in merito alla suddetta gravità, ha chiarito la magistratura contabile, deve essere effettuata non in astratto ma in concreto, facendo riferimento tanto alle violazioni formali delle norme contabili quanto ai "pericoli attuali per

l'equilibrio di bilancio", quali, per esempio, la mancata adozione del riequilibrio di bilancio (articolo 193 Tuel), la irregolare gestione dei residui passivi (articolo 189 Tuel), il mancato rispetto del vincolo di utilizzo di entrate e la mancata previsione del ripiano di perdite originate da società partecipate o esternalizzate. Gli esiti della attività di vigilanza della Corte sulla sana gestione finanziaria, ha ribadito più volte lo stesso organo di magistratura contabile, non sono finalizzati a sanzionare comportamenti ma, piuttosto, a prevenire gli effetti che una patologica Amministrazione può provocare sul patrimonio e sui risultati della azione amministrativa, con esclusione della ottemperanza automatica alle prescrizioni. Ne consegue un obbligo alla rivalutazione delle situazioni soggette a osservazioni critiche, con riconoscimento alle Amministrazioni controllate di uno *spatium deliberandi* nell'esercizio della discrezionalità consentita dall'ordinamento, con l'unico vincolo del superamento dei limiti individuati dall'organo di controllo.

Le misure di cui alla finanziaria 2007 rischiano di compromettere il conseguimento degli obiettivi di effettivo supporto di conoscenza e di tutela delle ragioni di finanza pubblica. Evidente è il pregiudizio che potrebbe conseguire per i rapporti di interazione di competenze e di collaborazione tra organi di vigilanza amministrativa e magistratura contabile, e tra questi e gli enti vigilati.

La stessa Unità per il monitoraggio, la cui istituzione è peraltro stata avvertata con forza dalle associazioni rappresentative degli Enti locali, rischia di costituire ragione di conflitto di competenza con gli organi di controllo già esistenti, di cui assume consapevolezza lo stesso legislatore ove afferma l'esigenza di ribadire che "restano ferme le competenze istituzionali della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti".

È auspicabile che gli interventi di modifica del Codice delle autonomie e la attuazione del c.d. "federalismo fiscale" costituiscano occasione per una strutturazione coerente e funzionale delle forme di coordinamento dinamico dei rapporti finanziari e tributari tra lo Stato ed il sistema delle autonomie territoriali. Ciò deve comportare la riduzione ad unità del monitoraggio e dei soggetti a questo deputati nonché delle procedure di trasmissione dei dati e delle informazioni così da assicurare efficienza ed effettività di verifica di andamenti e di flussi finanziari.

POLIZIA
AMMINISTRATIVA



Brevi note sull'accertamento dei limiti di velocità sulle strade

Antonio Tedeschi

1. Premessa.

L'impegno, assunto dallo Stato italiano in sede comunitaria, di ridurre della metà, entro il 2010, il numero dei morti in incidenti stradali rispetto al 2000, è uno dei motivi principali – ma meno rammentati – della recente introduzione di gravose sanzioni amministrative nei confronti dei trasgressori dei limiti di velocità su strade pubbliche.

Infatti, essendo ormai assodato che tali comportamenti sono la causa principale dei sinistri stradali, il legislatore ha emesso negli ultimi anni una serie di norme sempre più severe nei confronti dei trasgressori ai limiti di velocità, non solo a fini di repressione, ma anche per scoraggiare, preventivamente, nei conducenti l'ormai radicata abitudine di non tener conto dei limiti di velocità.

Per tali motivi, se il codice della strada (art. 142, comma 6) prevede che le violazioni dei limiti di velocità possono essere accertate con apparecchiature debitamente omologate, con le registrazioni del cronotachigrafo nonché con i documenti relativi ai percorsi autostradali, non vi è dubbio che le contestazioni più frequenti sono accertate a mezzo apparecchiature elettroniche, più esattamente definite da una recente normativa (art. 4 del D.L. 20 giugno 2002 n. 121, convertito dalla legge 1° agosto 2002, n. 168) «dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico».

Secondo l'attuale ordinamento, questi dispositivi possono essere apposti su tutti i tipi di strade aperte alla circolazione (in concessione alle Autostrade e all'ANAS, regionali, provinciali e comunali), non solo dalla Polizia Stradale della Polizia di Stato, cui è istituzionalmente attribuita la competenza ad operare sulle pubbliche strade ed a coordinare gli interventi, ma anche da tutti i principali organi di polizia stradale, Carabinieri, Polizia Municipale e Polizia Provinciale, per via della loro competenza “generalista”.

Negli ultimi anni, il numero di accertamenti via via incrementatosi fino a sopravanzare quello delle altre contestazioni, ha prevedibilmente dato vita ad un esasperato contenzioso, che ha ingolfato i competenti uffici amministrativi e giudiziari.

Infatti, se il verbale di contestazione è sovente impugnato al fine di evitare il pagamento della pesante somma pecuniaria, ancora di più viene impugnato per evitare le sanzioni accessorie che ne conseguono, che vanno dalla sospensione immediata della patente alla detrazione-diminuzione della “dote” in possesso dell'automobilista.

Il tentativo di evitare l'irrogazione delle sanzioni ha comportato una puntigliosa ricerca di motivi di impugnazione, solitamente pretestuosi, che vertono principalmente sull'attendibilità dell'apparecchiatura di misurazione della velocità.

2. Le apparecchiature di rilevazione della velocità: gli autovelox e i telelaser.

I più diffusi apparecchi di misurazione della velocità dei veicoli sono i foto-radarometri, comunemente chiamati autovelox, così denominati in quanto si avvalgono dell'invio di fotocellule per rilevare la velocità.

L'autovelox più utilizzato in Italia è il c.d. modello 104, che si basa sulla misurazione dell'intervallo di tempo necessario ad un veicolo per transitare davanti all'apparato su cui sono sistemati i due sensori. L'intervallo di tempo, tramite un calcolo, si traduce nell'indicazione della velocità del veicolo, espressa in Km/h.

Il modello 104 viene montato su cavalletto a bordo strada, oppure lungo la fiancata sinistra di un'auto della Polizia.

Quando un veicolo supera la velocità limite impostata nell'autovelox, viene scattata la fotografia della sua targa posteriore. Un apparecchio ricevente (peraltro non sempre utilizzato), posizionato a circa 100 metri di distanza, riceve con un "beep" il segnale dello scatto e indica la velocità rilevata sul display. Eventualmente, può essere eseguita una fotografia frontale dell'auto.

Il mod. 105 SE, di più recente introduzione, dispone, invece, una coppia di raggi laser perpendicolari alla strada i quali, interrotti in sequenza dai veicoli in transito, determinano la lettura della velocità e, in caso di superamento del limite impostato, la ripresa fotografica digitale. Un terzo raggio permette il rilevamento della posizione del veicolo e l'ottimizzazione del servizio.

L'autovelox 105 SE cattura due immagini per ogni violazione: un primo piano della targa posteriore ed un'immagine grandangolare dello scenario nel quale l'evento si è verificato. Le immagini vengono registrate digitalmente e trasmesse a distanza ad un computer centrale (eliminando quindi tutta la tradizionale procedura manuale di sostituzione e sviluppo delle pellicole fotografiche); le foto possono anche essere immediatamente teletrasmesse (con segnale codificato non intercettabile) ad una pattuglia posta più avanti per la contestazione immediata dell'infrazione.

Infine, il Velomatic 512 è simile al modello precedente, ma non è dotato della trasmissione dati via radio e quindi non consente la contestazione immediata dell'infrazione.

Quanto al Telelaser LTI 2020, si tratta di un apparecchio di dimensioni ridotte, simile a una cinepresa, che permette di accertare la velocità di un veicolo fino a 800 metri di distanza.

L'operatore, appoggiando l'apparecchiatura a terra su un piede metallico e sostenendola alla spalla mediante un'appendice del tipo calcio di fucile, rileva la velocità del veicolo inquadrato nel display premendo un apposito grilletto, e stampa

uno scontrino con la velocità, la distanza del rilevamento, la data e l'ora; quindi, dopo aver impartito disposizioni al secondo agente per il fermo del veicolo, annota il luogo, il tipo di veicolo, il numero di targa ed il proprio numero di matricola.

Il telelaser utilizza un raggio laser emesso da un diodo che determina la velocità di un veicolo in transito con precisione ed esattezza. Il dispositivo realizza in ogni ciclo, 30-40 misure, la cui durata è di circa tre decimi di secondo: i risultati delle misure sono comparati tra loro attraverso la formula del minimo scarto quadratico e, se una sola delle misurazioni è anomala rispetto alle altre e non corrisponde allo scarto massimo ammissibile, il ciclo è automaticamente invalidato e l'apparecchio visualizza un messaggio di errore sul display.

Se, invece, l'apparecchio ha funzionato correttamente, sul display appare la velocità rilevata, che può essere anche mostrata al trasgressore.

La ridotta ampiezza del fascio laser, dovuta ad un angolo che non supera i 3 milliradiani, consente di ottenere risultati affidabili, senza possibilità di investire altri veicoli in transito, anche a distanza di centinaia di metri.

Tali sono le caratteristiche del telelaser, che pertanto può essere utilizzato solo in caso di contestazione immediata dell'illecito.

Gli autovelox possono essere, invece, utilizzati anche per la contestazione non immediata, purché in conformità alle prescrizioni di legge.

Infatti, l'art. 201 C.d.S., comma 1-bis, lett. e), prevede che la violazione possa essere accertata «per mezzo di appositi apparecchi di rilevamento direttamente gestiti dagli organi di Polizia stradale e nella loro disponibilità che consentono la determinazione dell'illecito in tempo successivo poiché il veicolo oggetto del rilievo è a distanza dal posto di accertamento o comunque nell'impossibilità di essere fermato in tempo utile o nei modi regolamentari».

Questa disposizione, introdotta con il decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (convertito dalla legge 1° agosto 2003, n. 214), riproduce una norma già presente nel nostro ordinamento, sia pure con formulazione parzialmente diversa, fin dal 1993, in quanto inserita nell'art. 384 del regolamento di esecuzione del codice della strada, emanato con il D.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495.

Il citato decreto legge n. 151/2003 ha, inoltre, previsto, per la prima volta in sede legislativa, la possibilità di accertare le violazioni in automatico o in assenza dell'organo di polizia stradale, purché con apparecchiature debitamente omologate (art. 201 C.d.S., comma 1-ter).

3. La manutenzione delle apparecchiature di rilevazione della velocità.

Numerose sono state le impugnative da parte degli automobilisti che hanno sostenuto la nullità del verbale a causa della mancata allegazione della circostanza che l'autovelox utilizzato fosse in regola con le norme in materia di controlli metrologici e, in particolare, fosse stato sottoposto a "taratura periodica".

L'impugnativa si basava, in sostanza, sul parere di uno pseudo-esperto, secondo il quale gli autovelox devono essere oggetto di verifica metrologica periodica presso i centri di taratura convenzionati regolamentati dalla Legge n. 273/1991.

Sulla base di tale doglianza, alcuni giudici di pace hanno emesso diverse sentenze nelle quali si affermava che l'organo accertatore, in sede di contestazione della violazione, ha l'onere di allegare la prova che l'apparecchio di misura della velocità di cui alla contestazione sia stato sottoposto a periodiche procedure di taratura ed a periodiche verifiche della funzionalità.

In realtà, un principio del genere non trova dimora nel nostro ordinamento giuridico, che impone i controlli metrologici solo su apparecchi di misura di tempo, distanza e massa, ma non sulle apparecchiature destinate a controllare la velocità.

Inoltre, la specifica normativa dettata, in materia, dall'art. 345 del regolamento del codice della strada, si limita a prescrivere che *«le singole apparecchiature devono essere approvate dal Ministero dei lavori pubblici»*, di fatto rimandando alle disposizioni di detto Ministero (ora Infrastrutture) la regolamentazione della materia. Sul punto, il decreto del 29 ottobre 1997 prevede, all'art. 4, che *«gli organi di polizia stradale interessati all'uso delle apparecchiature per l'accertamento dell'osservanza dei limiti di velocità sono tenuti a ... rispettare le modalità di installazione e di impiego previste nei manuali d'uso»*.

Attualmente, tutte le apparecchiature approvate dal Ministero delle Infrastrutture, essendo dotate di sistemi di autodiagnosi dei guasti che avvisano l'operatore del loro cattivo funzionamento, non richiedono particolari verifiche periodiche di funzionalità.

Del resto, trovandosi tali apparecchi costantemente sotto il diretto controllo degli organi di polizia stradale, la verifica di corretta funzionalità è realizzata, di volta in volta, dagli stessi operatori che, prima di metterli in uso, hanno il dovere di installarli correttamente, secondo le indicazioni fornite dal costruttore e, durante tutto il servizio, di vigilare costantemente su eventuali anomalie o malfunzionamenti. Le operazioni di verifica e controllo devono essere poi ricapitolate dagli organi di polizia stradale nella relazione di servizio, da redigere al termine delle operazioni e conservare agli atti dell'ufficio.

4. Le verifiche di funzionalità degli autovelox utilizzati “in automatico”.

Il quadro normativo si è, tuttavia, lievemente modificato con l'entrata in vigore del comma 1-ter dell'art. 201 che, come detto, ha autorizzato l'utilizzo di autovelox anche senza il controllo diretto degli organi di polizia, purché:

- l'autovelox venga apposto su autostrade o su strade extraurbane principali, ovvero su strade individuate con decreto del Prefetto;
- *«l'accertamento avvenga mediante rilievo con apposite apparecchiature debitamente omologate»*.

Questa nuova opzione sembra aver indotto l'ufficio del Ministero delle Infrastrutture, al quale era stato chiesto di omologare alcuni modelli autovelox 104/C2 e 105SE per l'utilizzo anche in modalità di funzionamento completamente automatico, a prescrivere (decreto 16 maggio 2005) l'effettuazione di periodiche verifiche di taratura degli strumenti, con intervalli comunque non superiori ad un anno. Tali inediti adempimenti, non previsti da alcuna fonte normativa, né presenti nelle precedenti omologazioni, sembrano invece richiamare direttamente quelle sentenze dei giudici di pace che avevano imposto la verifica periodica.

La nuova prescrizione non solo ha fatto sorgere seri dubbi in ordine all'utilizzabilità degli strumenti precedentemente omologati ed impiegati, in gran parte dei casi, da più di un anno, ma hanno disorientato le forze di polizia, in quanto non esistono centri abilitati ad effettuare verifiche sugli autovelox.

È stata, pertanto, necessaria una precisazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, con nota n. 1836/2005 del 1 giugno 2005, ha affermato che:

1) Per gli apparecchi commercializzati fino al 16.05.2005, e dunque concepiti unicamente per funzionare con l'ausilio del personale operatore, non sono previste verifiche iniziali o periodiche, come previsto dai rispettivi manuali.

2) Per gli apparecchi commercializzati dopo il 16.05.2005, riconosciuti idonei anche al funzionamento in modalità automatica, è previsto invece un regime di verifica iniziale e periodica, secondo quanto riportato nei rispettivi manuali d'uso e manutenzione, da effettuarsi presso il costruttore.

3) Allo stesso regime devono intendersi assoggettati anche gli apparecchi commercializzati fino al 16.05.2005, qualora si intenda impiegarli nella modalità di funzionamento automatico, previo adeguamento del decreto di omologazione.

Al fine di dirimere gli ultimi dubbi è anche dovuto intervenire il Ministero dell'Interno che, con circolare del 30 giugno 2005, ha disposto che le verifiche di funzionalità, prescritte nei confronti dei dispositivi di controllo utilizzati in modalità completamente automatica, dovranno essere effettuate presso la Casa costruttrice, conformemente alle indicazioni contenute nel certificato di approvazione e dalle istruzioni di funzionamento fornite dal costruttore.

5. La verbalizzazione delle infrazioni rilevate con il telelaser.

Anche l'utilizzo del telelaser è stato censurato in sede giurisdizionale, con la motivazione che l'apparecchio, non essendo in grado di documentare con fotografie l'infrazione rilevata, non fornirebbe la prova certa della violazione contestata.

Tuttavia, tale doglianza non tiene conto della normativa vigente in materia, nonché delle caratteristiche tecniche delle apparecchiature utilizzate.

Sotto il profilo tecnico, nessun dubbio può esserci riguardo l'esattezza della rilevazione: come si è detto, la presenza di un ciclo di misure esclude la possibilità che errori di puntamento dell'operatore possano influire sulla misura della velocità;

se durante il ciclo di misura un altro oggetto si frappone tra lo strumento e l'oggetto sotto controllo nell'attimo del rilevamento, ovvero il fascio laser si sposta su un altro bersaglio, ad esempio un altro veicolo in transito, il sistema di controllo segnala un messaggio di errore.

Da un punto di vista giuridico, il citato art. 142, comma 6, del codice della strada, non sembra richiedere tassativamente una stampa fotografica, ma qualsiasi elemento probatorio risultante dalle apparecchiature utilizzate (*«per la determinazione dell'osservanza dei limiti di velocità sono considerate fonti di prova le risultanze di apparecchiature debitamente omologate ... come precisato dal regolamento»*). In maniera analoga dispone, altresì, il comma 3 del citato art. 4 del decreto legge n. 121/2002.

In effetti, il nostro ordinamento giuridico considera la fotografia, ai fini del raggiungimento della piena prova della violazione, un elemento eventuale, non indispensabile. Invece, è al verbale di accertamento che è attribuita la qualità di "efficacia probatoria privilegiata": la violazione delle norme sulla velocità è provata con la verbalizzazione degli agenti accertatori, fermo restando che le risultanze degli strumenti valgono fino a prova contraria, che deve essere data dall'opponente con la dimostrazione di un difetto di funzionamento di tali dispositivi.

Pertanto, in caso di contestazione immediata, è sufficiente l'accertamento diretto (*de visu*) della violazione da parte dell'operatore addetto al controllo, della cui veridicità è ammesso dubitare solo deducendo specifiche azioni rivolte a contrastare la fede privilegiata che assiste l'atto redatto dal pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni. In altre parole, per «risultanze degli apparecchi omologati», deve intendersi la visualizzazione della velocità del veicolo sul display dell'apparecchio da parte dell'operatore di polizia addetto al controllo.

6. Le sanzioni accessorie da irrogare ai proprietari dei veicoli.

Numerosi sono, infine, gli equivoci sorti a seguito della sentenza n. 27/2005 della Corte Costituzionale, cui spesso i contravvenzionati si appellano per evitare che le sanzioni accessorie vengano irrogate nei loro confronti.

Sull'argomento, bisogna premettere che in caso di illecito contestato successivamente all'accertamento, il verbale di contestazione inviato al proprietario del veicolo contiene anche la richiesta di indicare, entro trenta giorni dalla notifica, le generalità della persona che ha condotto il veicolo al momento della violazione.

Tale richiesta ha la funzione di coinvolgere il conducente "colpevole" nella sanzione pecuniaria (in solido con il proprietario), ma, soprattutto, di consentire la decurtazione dei punti previsti dalla norma violata, nonché l'eventuale sospensione della patente di guida.

Si deve, inoltre, precisare che, in base alla normativa vigente, gli operatori di polizia stradale hanno il dovere di cercare l'autore della violazione: l'art.

180, comma 8, consente, infatti, all'ufficio accertatore di chiedere «informazioni o ... documenti ai fini dell'accertamento delle violazioni amministrative previste dal presente codice»; anche l'art. 201, comma 1, prescrive la ricerca «dell'effettivo trasgressore».

Peraltro, sulla base di una concezione del tutto singolare del principio testé espresso, il testo originale dell'art. 126 bis del codice della strada prevedeva che, quando il proprietario non indicava gli estremi del conducente, incorreva anche nelle sanzioni accessorie.

L'intenzione del legislatore, in pratica, era quella di considerare l'inottemperanza del proprietario come ammissione di colpevolezza e, pertanto, poiché l'organo di polizia doveva, comunque, punire la sua mancata collaborazione, quest'ultimo veniva assoggettato a due gravi sanzioni pecuniarie (eccesso di velocità e mancata ottemperanza ad un ordine di polizia) ed alle sanzioni accessorie relativa alla sua patente di guida.

Ma l'equiparazione *ex lege* del proprietario inottemperante con il conducente è stata subito censurata dalla Corte Costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza.

Secondo la Consulta, il proprietario del veicolo, che di fronte ad una contravvenzione per violazione dei limiti di velocità, pervenutagli per posta, si limiti a contestare la multa od a pagarla, senza indicare gli estremi dell'autore della condotta, non può subire alcuna decurtazione di punti.

Di conseguenza, dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 126 bis del codice della strada, la Corte Costituzionale ha disposto (con un dispositivo parimenti singolare al testo esaminato) che il testo normativo che dispone che: *«nel caso di mancata identificazione di questi, la segnalazione deve essere effettuata a carico del proprietario del veicolo, salvo che lo stesso non comunichi, entro trenta giorni dalla richiesta, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione»*, debba essere letto nel modo seguente: *«nel caso di mancata identificazione di questi, il proprietario del veicolo, entro trenta giorni dalla richiesta, deve fornire, all'organo di polizia che procede, i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione»*.

Ma, rammenta la Consulta, la mancata comunicazione degli estremi del conducente è sempre da configurare come comportamento amministrativamente punibile: «l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, per la violazione del principio di ragionevolezza, rende tuttavia necessario precisare che nel caso, in cui il proprietario ometta di comunicare i dati personali e della patente del conducente, trova applicazione la sanzione pecuniaria di cui all'art 180/8° comma codice della strada».

Dunque, il proprietario del veicolo, anche se non rischia più la decurtazione dei punti, rimane obbligato a fornire le generalità del conducente al momento della commessa violazione: in caso di inottemperanza, «senza giustificato e documentato

motivo», va irrogata la sanzione pecuniaria che attualmente è prevista dal nuovo testo dell'art. 126-bis, comma 2, del codice della strada, novellato appositamente dal D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, proprio in osservanza del citato disposto della Consulta.

Per completezza, si soggiunge, infine, che dottrina e giurisprudenza non ritengono più lecita la prassi “buonista”, instauratasi prima dell'introduzione dell'art. 126-bis, di considerare “collaborativo” il comportamento del proprietario del veicolo che comunica all'organo accertatore di “non ricordare” chi fosse alla guida del veicolo al momento della violazione: di fronte alla tassatività della novella («*il proprietario del veicolo ... deve fornire all'organo di polizia ... i dati personali e della patente del conducente al momento della commessa violazione*») si ritiene unanimemente che il proprietario del veicolo non possa trincerarsi dietro un “non ricordo”, ovvero, se lo fa, può evitare l'irrogazione delle sanzioni accessorie, ma non la salatissima sanzione pecuniaria prevista dal nuovo testo del comma 2 dell'art. 126-bis.

IMMIGRAZIONE



I Consigli Territoriali per l'immigrazione

Luca Antonio Colarusso

L'Istituzione dei Consigli Territoriali per l'immigrazione ha costituito un importante passaggio normativo riconoscendo allo Stato, attraverso la Prefettura – UTG, un ruolo di centralità, unitamente a quello degli Enti locali responsabili delle politiche del territorio, sui temi dell'immigrazione, dell'integrazione e, in senso più ampio, della coesione sociale.

Il D.Lgs 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ha infatti previsto la istituzione di tali organismi - con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale - nei quali sono rappresentate le Amministrazioni statali e locali competenti nella materia, gli Enti e le Associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati e le organizzazioni dei datori di lavoro¹. Attraverso di essi il legislatore ha ritenuto che, in ragione della loro composizione, fosse possibile esprimere al meglio la leale collaborazione tra i vari livelli di governo presenti sul territorio e realizzare una *governance* efficace in tema di immigrazione. La rappresentanza al loro interno dei cittadini extracomunitari è stata poi prevista per garantire l'approfondimento costante dei bisogni delle comunità straniere, nonché per contribuire all'avvicinamento delle stesse alla partecipazione del *policy making* a livello locale.

Il CTI dunque si configura non solo, e non tanto, come organo tecnico di raccordo e indirizzo tra le varie Amministrazioni competenti nei molteplici aspetti che caratterizzano la materia immigrazione, ma anche come luogo ove i cittadini extracomunitari possono trovare una “*voice*” contribuendo a suggerire azioni propositive. Sotto questo profilo il CTI si affianca ad altri istituti di partecipazione degli stranieri, quali quello del Consigliere aggiunto o delle Consulte per gli immigrati,

¹ L'art. 57 del regolamento di attuazione (dpr 394/99) del predetto Testo unico prevede la composizione dell'organo collegiale a carattere interistituzionale. Spetta al Prefetto assicurare la formazione e il funzionamento del Consiglio Territoriale che si compone dei rappresentanti dei competenti uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, dal Presidente della Provincia, da un rappresentante della Regione, dal Sindaco del Comune capoluogo, o da un suo delegato, nonché dal sindaco, o suo delegato, dei comuni della provincia di volta in volta interessati, dal Presidente della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o suo delegato, da almeno due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, da almeno due rappresentanti delle associazioni più rappresentative degli stranieri extracomunitari operanti nel territorio, infine, da almeno due rappresentanti degli enti e delle associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati. Inoltre con circolare del 24.10.00 n.5506/50 il Ministero dell'Interno, su sollecitazione del Ministero del Lavoro, ha invitato i Prefetti a coinvolgere nelle sedute del collegio un funzionario della Direzione provinciale del lavoro, data la stretta connessione delle attività dei citati ministeri in materia di immigrazione.

operanti da tempo su gran parte del territorio nazionale, sebbene non sempre con risultati rispondenti alle aspettative².

Va osservato che già subito dopo l'istituzione dei CTI, in uno studio del CNEL, veniva messa in discussione la scelta del legislatore di aver affidato al Prefetto il ruolo di coordinatore e responsabile del funzionamento del Collegio ed era indicato quale soggetto istituzionale più idoneo a ricoprire tale ruolo il Presidente della Provincia³.

Si ritiene, invece, che la scelta operata dal legislatore sia opportuna per molteplici ragioni. In primo luogo, occorre rilevare come le politiche relative all'ingresso e soggiorno degli immigrati e, di conseguenza tutta l'attività amministrativa della gestione delle medesime, è propedeutica alle politiche sociali di integrazione degli stessi. Sotto questo profilo il Prefetto sembra essere il naturale anello di congiunzione delle due aree di intervento – e quale rappresentante del Governo sul territorio e quale portatore degli interessi generali dello Stato – l'istituzione più idonea ad essere chiamata ad attivare ogni possibile forma di collaborazione con le Regioni e gli Enti locali⁴.

Egli, inoltre, quale Presidente della Conferenza Permanente (art.4 DPR 180/06) composta dai responsabili delle strutture periferiche delle Amministrazioni statali, può garantire il costante coordinamento delle attività statali in ambito provinciale, operando in stretta connessione con il Consiglio Territoriale⁵.

Con la costituzione dei Consigli Territoriali - completata nel settembre 2000⁶- si è voluto dare un forte segnale della volontà di uscire da una logica emergenziale nell'affrontare il fenomeno dell'immigrazione, creando un organismo rappresentativo stabile in grado di pianificare e promuovere politiche per l'integrazione degli stranieri nella società italiana.

² La legge n. 943/86 istituisce presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale una consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie. Le Regioni, in base a tale legge possono istituire, con competenza nelle materie loro attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato, Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie.

Per una panoramica delle istituzioni presenti sul territorio nazionale, a partire dalla istituzione del consigliere aggiunto nel comune di Nonantola (Mo) nel 1994, si veda "la rappresentanza politica degli stranieri" di Paolo Attanasio e Andrea Facchini sul *Dossier statistico immigrazione dl 2004 della Caritas*.

³ Lo studio dell'Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri è disponibile su http://www.cnel.it/immig/doc/promozione_rappresentanza.pdf.

⁴ Tra i compiti che il DPR 180/06 attribuisce al Prefetto vi è inoltre quello di favorire e promuovere (anche secondo i criteri del Presidente del consiglio dei Ministri o ministri da lui delegati) l'attuazione da parte degli uffici periferici dello Stato delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza Stato città ed autonomie locali ai sensi dell'art. 9 comma 5° del dlgs n. 281/97.

⁵ Va riportata inoltre la posizione critica assunta dalla Conferenza unificata in sede di parere sul documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-06 del 11.11.04, pag 7, laddove si evidenziano lacune per quanto attiene alle strutture e l'implementazione del personale a supporto delle attribuzioni di competenza dei CTI. Le Regioni ritengono che gli organismi in questione "hanno la capacità di esercitare un efficace ruolo solo se strettamente connessi alla realtà istituzionale locale. Ferma restando la competenza individuata dalla legge in capo al Prefetto per l'istituzione e il funzionamento del consiglio territoriale, si suggerisce tuttavia di assegnare alle province un ruolo di coordinamento dei consigli medesimi

⁶ Così risulta dalla circolare del Ministero dell'Interno del 12 settembre 2000 n. 4811/50. In precedenza il Ministero aveva sollecitato la costituzione di tali organismi in più occasioni (con circolare del 7.02.00 n. 473/50; del 3.04.00 n. 1752/50, del 1.06.00 n. 39484)

In tale quadro il Ministero dell'Interno ha fornito, con numerose circolari, puntuali indicazioni operative *“nell’ottica della costante promozione di momenti di dialogo e collegamento tra centro e periferia”*, selezionando e diffondendo anche le cosiddette *“buone pratiche locali”* derivanti dalle iniziative poste in essere dai CTI⁷.

L’attività dei Consigli, seppur con qualche iniziale incertezza, ha cominciato sin dal principio a esplicitarsi attraverso molteplici settori di intervento: scuola, problema alloggiativo, creazione di sportelli informativi, sanità, lavoro. Contestualmente molti Consigli hanno creato al loro interno apposite commissioni per seguire le azioni avviate nelle diverse aree. Ciò ha consentito di conseguire una maggiore efficienza organizzativa, tenuto conto che il raggiungimento di un consenso unanime su specifici progetti in seduta plenaria era apparso in alcuni casi difficoltoso. Molto positiva è stata, tra l’altro, l’esperienza maturata dai CTI durante la *“regolarizzazione degli stranieri”* operata nel 2002, nonché in sede di avvio degli Sportelli unici per l’immigrazione. In tali contingenze i Consigli sono infatti risultati essere un punto di riferimento essenziale sul territorio per la diffusione delle informazioni e la semplificazione delle procedure.

Il funzionamento dei Consigli Territoriali

Il terzo Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, relativo al triennio 2004-2006, ha dato grande risalto al ruolo dei CTI. Nello stesso si legge che essi rappresentano *“una preziosa risorsa per la pianificazione delle politiche per l’integrazione degli stranieri consentendo, da un lato, attraverso la loro funzione di raccordo, di elaborare strategie e modulare interventi in relazione alle specifiche esigenze del territorio, e, dall’altro, di fungere da canale di trasmissione di preziosi flussi di informazione, dalla periferia al centro.”* In considerazione del fatto che i CTI sono privi di un proprio budget finanziario autonomo il Documento programmatico evidenzia inoltre come *“la validità e l’efficacia dei Consigli si dimostra nella possibilità e capacità di esercitare una funzione di indirizzo delle risorse messe a disposizione da altri soggetti, costituendo punto di riferimento di iniziative e progettualità locali”*.

Va rilevato, in proposito, che la mancanza di finanziamenti propri è stata considerata da molti un ostacolo per un’azione realmente efficace dei CTI. Ad esempio l’Anci, con riferimento al citato Documento di programmazione, si è espressa in termini particolarmente critici, evidenziando la propria contrarietà rispetto all’interpretazione di una loro *“funzione di indirizzo delle risorse messe a disposizione da altri soggetti”* e affermando la necessità di dotare i Consigli di risorse statali *ad*

⁷ Circolare n. 4811/50, 12 settembre 2000.

hoc. Diversamente, sempre ad avviso dell’Anci, ai CTI residuerebbe solo un ruolo di coordinamento interistituzionale, per lo snellimento degli *iter* burocratici⁸.

In alcune province l’impossibilità di poter disporre di un proprio budget è stata considerata addirittura da parte di enti dotati di potere di spesa “*motivo di delegittimazione dei relativi Consigli*”⁹. La mancanza di stanziamenti propri è stata inoltre connessa alla difficoltà di passare da una fase di coordinamento ed analisi degli interventi ad una fase operativa e di effettiva realizzazione delle iniziative individuate¹⁰. Va peraltro posto in rilievo che, in un’ottica contraria alla precedente, è stato osservato come dotare il Consiglio di finanziamenti propri potrebbe comportare il rischio di appiattare l’attività di tale organo in un’ottica meramente esecutiva e gestoria di progetti, venendosi a creare un ulteriore centro di spesa rispetto a quelli già esistenti a livello locale, oltretutto con risorse che prevedibilmente sarebbero assai limitate.

Appare, in ogni caso, prioritario rendere i CTI la sede più idonea in cui stimolare il reperimento di risorse, sia facenti capo alle pubbliche Amministrazioni che ai privati, in vista di un più attivo e diretto coinvolgimento dei vari attori istituzionali chiamati ad operare sul territorio.

Attualmente, sempre in relazione all’attribuzione delle risorse finanziarie, va rilevato che la Regione all’interno del Consiglio Territoriale può assolvere un ruolo di fondamentale importanza in quanto destinataria dei finanziamenti del Fondo per l’integrazione, istituito dal predetto Testo unico, finalizzato al sostegno delle politiche per gli immigrati. A tal proposito, una esperienza interessante è quella realizzata in Piemonte ove la Regione ha affidato ai CTI un ruolo significativo nella determinazione della destinazione delle risorse messe a disposizione dalla legge. Il Consiglio regionale ha, infatti, incaricato le Province di predisporre annualmente un piano progettuale di distribuzione dei finanziamenti coinvolgendo in tale azione il CTI, gli Enti locali, le istituzioni scolastiche, il privato sociale e le realtà operanti nel settore. Sempre in Piemonte è stata inoltre istituita una Conferenza Regionale dei CTI, che costituisce un momento di confronto ed analisi delle attività poste in essere nelle diverse province piemontesi, nonchè un’occasione per sviluppare azioni congiunte¹¹.

Strumento efficace di cui i CTI dispongono per adempiere alla funzione propositiva che il legislatore ha loro riservato è la stipula di “*protocolli di intesa*” o di “*accordi di programma*” con gli enti pubblici o privati operanti sul territorio, finalizzati al sostegno di progetti per i quali il Prefetto presta la sua opera di coordinamento

⁸ La posizione dell’Anci è tratta dalla relazione per la Conferenza unificata dell’11.11.04 sul documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello stato per gli anni 2004-06, disponibile sul sito www.anci.it.

⁹ Si veda la ricerca del Censis relativa ad un monitoraggio standardizzato sull’attività dei CTI per l’immigrazione. Il rapporto finale è del 10/2002, pag 44.

¹⁰ *idem*

¹¹ Gli atti delle relazioni delle Conferenze regionali sono disponibili sul sito www.piemonteimmigrazione.it

e di indirizzo, mentre agli altri enti aderenti è delegata la funzione di conferimento delle risorse finanziarie e la fase di realizzazione.

È evidente che per realizzare al meglio il loro ruolo di impulso e coordinamento i CTI dovrebbero avere una completa conoscenza delle azioni in materia di immigrazione promosse a vario titolo sul territorio, per meglio programmare interventi mirati e per razionalizzare l'uso di risorse e mezzi già impiegati nelle diverse iniziative in atto. A tal fine si potrebbe pensare di dotare i Consigli di una segreteria di supporto, con il compito di raccogliere informazioni in merito alle iniziative promosse ed attuate nella provincia, sia da soggetti pubblici che privati. Potrebbero, inoltre, essere potenziate, all'interno dei Consigli, le rappresentanze degli immigrati in quanto portatrici delle concrete esigenze degli stessi (si ricorda che spetta al Prefetto la valutazione sull'utilità della partecipazione ai lavori degli esponenti delle associazioni rappresentative degli stranieri extracomunitari, prevedendo l'art. 57 del DPR del 31.8.1999, n.394 solo un limite minimo alla presenza degli stessi. Con circolare del Ministero dell'Interno n. 4/07 del 12 gennaio 2007 è stata, inoltre, prevista la possibilità di invitare alle sedute dei Consigli *“personalità che pur non rappresentando in maniera formale associazioni rappresentative, possano concorrere, con la loro conoscenza di problematiche specifiche, alla progettazione di idonee politiche di integrazione e coesione sociale”*.)

Un aspetto di criticità nell'azione dei Consigli può rinvenirsi nella circostanza che l'attenzione e l'azione di molti di essi risulta spesso eccessivamente concentrata sul Comune capoluogo a scapito della realtà provinciale.

Inoltre, per quanto attiene alla distribuzione sul territorio nazionale, da uno studio pubblicato dal Cespi¹² (con riferimento all'anno 2001) emerge come nel Meridione ben il 67% dei Comuni dichiara di non aver mai partecipato alle riunioni dei Consigli. Nel Settentrione, invece, la partecipazione risulta più attiva in quanto il 43,7% dei Comuni ha dichiarato di intervenire abitualmente e solo il 14% di avervi preso parte in via sporadica. Infine, nel Centro Italia la partecipazione abituale scende al 38,1%. Come già detto, i Comuni capoluogo risultano poi essere in genere più coinvolti in quanto il 65,9% di essi ha dichiarato di partecipare abitualmente alle riunioni¹³.

Per quanto attiene ai contenuti delle attività intraprese fino ad oggi dai Consigli territoriali, si rileva che questi hanno orientato principalmente la loro azione in due direzioni fondamentali: l'attuazione della normativa in materia di immigrazione in chiave di snellimento burocratico e di miglioramento del servizio sul territorio; la realizzazione di politiche sociali con promozione di specifici progetti. Sotto il

¹² Lo studio del Centro Studi di Politica Internazionale a cura di Tiziana Caponio, è relativo ai comuni italiani e l'immigrazione. Si tratta in particolare dei risultati della prima rilevazione nazionale, condotta dall'Anci sulle politiche per gli immigrati nei comuni italiani. Lo studio è basato su 250 questionari relativi a comuni con più di 15.000 abitanti. Per i comuni capoluogo hanno risposto 88 su 103. Il materiale elaborato è disponibile su www.cespi.it.

¹³ Nel dettaglio non hanno mai preso parte alle riunioni: Catanzaro, Reggio Calabria, Trapani, Oristano, Sassari, Roma, Ascoli Piceno, Treviso, Pordenone. (dati 2001)

primo profilo va ricordato che grandi sforzi sono stati profusi nella già citata fase di attuazione dello Sportello unico per l'immigrazione, previsto dall'art. 22 del T.U. n. 286/98 e dal relativo Regolamento di attuazione¹⁴.

L'attività di monitoraggio ed analisi del fenomeno migratorio

L'analisi della realtà del fenomeno immigratorio a livello locale è considerata un elemento prioritario per la gestione dello stesso e necessita, pertanto, di un costante monitoraggio sempre più affinato sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Occorre, cioè, riuscire "a mettere in rete" i dati relativi ai vari aspetti del fenomeno in possesso degli enti, delle amministrazioni e delle associazioni rappresentate nel CTI, adottando una comune metodologia di raccolta e organizzazione degli stessi tale da renderli fruibili, comparabili e utilizzabili per l'elaborazione di modelli statistici integrati, nonché per la costituzione di utili indicatori anche per la determinazione delle quote degli stranieri da ammettere annualmente sul territorio nazionale.

In uno studio elaborato dal Censis nel 2002, su commissione del Ministero dell'Interno, è emerso come il 26,2% dei CTI non raccoglieva alcun tipo di dati, mentre il 58% acquisiva dati sul lavoro, il 56,3% dati scolastici, 51,5% dati anagrafici, il 49,5% dati relativi ai permessi di soggiorno¹⁵, dimostrando una evidente carenza da parte dei Consigli, sia nella fase di acquisizione pura e semplice dei dati, sia nell'attività di selezione dei medesimi. Per superare tale deficit, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione (con circolare del 30.09.04) ha individuato le aree di maggior interesse per il monitoraggio statistico: la domanda e offerta del mercato del lavoro locale, l'inserimento lavorativo, le soluzioni abitative, l'accesso ai servizi socio sanitari, l'inserimento scolastico e i servizi rivolti ai minori, i problemi di devianza in generale, gli aspetti religiosi. Ciò, ferma restando, ovviamente, la possibilità da parte dei Consigli di individuare ulteriori ambiti di indagine in relazione alle caratteristiche peculiari del proprio territorio. È stata, inoltre, predisposta un'apposita scheda di rilevazione per realizzare un sistema omogeneo di trasmissione dei dati.

I Consigli territoriali per l'immigrazione e le Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie

L'art. 117 della Costituzione (lettere a e b) indica tra le materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato "*la condizione giuridica dei cit-*

¹⁴ Il Ministero dell'Interno con circolare n. 1767/44 del 04.07.05 raccomanda i CTI di provvedere a diffondere in modo capillare le informazioni relative all'attività dello sportello unico.

¹⁵ La ricerca del Censis è quella sull'intervento per un monitoraggio standardizzato sull'attività dei CTI per l'immigrazione. Il rapporto finale è del 10/2002. I dati citati sono a pag. 27.

tadini di stati non rientranti nell'Unione europea" e *"l'immigrazione"*. Tale previsione normativa non esclude, com'è ovvio, un ruolo per le Regioni in tale settore. In sostanza possono essere individuate due distinte aree di intervento: da un lato, le *"Politiche di immigrazione"* che riguardano tutti gli aspetti che regolano le condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri nel territorio della Repubblica di esclusiva competenza statale; dall'altro, le *"Politiche per gli immigrati"* attinenti ad azioni in ambito sociale finalizzate ad attuare l'integrazione degli stranieri presenti sul territorio italiano¹⁶, che comprendono molti settori di intervento attribuiti alla competenza regionale, quali l'istruzione, l'assistenza, la tutela della salute, l'abitazione. Del resto, lo stesso D.Lgs n. 286/98 (sebbene anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione) attribuisce alle Regioni e agli Enti locali un ruolo fondamentale nell'ambito delle politiche sociali e degli interventi a sostegno dell'integrazione degli immigrati. Tale assunto è ribadito anche dalla Corte Costituzionale (sent. nn. 300/05 e 106/06) ove si afferma che le Regioni possono legiferare nelle materie di loro competenza esclusiva o concorrente con riferimento anche alla popolazione immigrata, restando salva la competenza esclusiva statale di cui alla lett. m) dell'art. 117 della Costituzione¹⁷.

A norma dell'art. 42, comma 6 del T.U. sull'immigrazione, le Regioni hanno la facoltà di istituire Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie.

Si è subito posto il problema del coordinamento tra questi organi e i Consigli Territoriali. In base all'art. 57 del DPR n. 394/99, infatti, i CTI *"operano, per la necessaria interazione delle rispettive attività, in collegamento con le Consulte regionali"*.

Peraltro, mentre la norma prevede espressamente che sia il Prefetto a dover assicurare il raccordo tra il CTI e la Consulta costituita a livello nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 42 comma 4 del T.U.), nulla è previsto in merito alle modalità di coordinamento con le Consulte regionali né viene indicato il soggetto che risulta investito del relativo potere. Appare in ogni caso evidente che la presenza sul territorio di più Consulte per gli immigrati –

¹⁶ Davide Stazzari su www.forum.quaderni costituzionali.it; *"L'immigrazione tra Stato e Regione"*, commento a sent. corte.cost. 156/06.

¹⁷ È tuttavia possibile inquadrare tutta la problematica del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione sotto un'altra prospettiva. Il punto fondamentale è quello relativo all'esatta individuazione della materia "condizione giuridica di cittadini di stati non appartenenti alla UE" che la Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva statale. Se si condivide l'idea che con tale espressione il legislatore abbia voluto riferirsi al complesso delle situazioni giuridiche che hanno come destinatario o beneficiario lo straniero e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano, allora appare conseguente che sia lo Stato a dover regolare il trattamento da riservare allo straniero anche per ciò che attiene la titolarità di diritti civili e sociali. Allo Stato dovrebbe spettare anche l'indicazione dei criteri e delle modalità con cui possono essere goduti i predetti diritti. Ulteriore conseguenza è che le Regioni potranno sì legiferare nelle materie di loro competenza (es. istruzione, tutela della salute, assistenza etc.) con riferimento ai cittadini extracomunitari, ma solo nei limiti consentiti dal legislatore statale. Tuttavia abbiamo visto come la Corte costituzionale non ha seguito tale opzione ermeneutica, privilegiando una interpretazione del dettato costituzionale che amplia le possibilità di intervento legislativo regionale con riferimento ai cittadini extracomunitari. Vedi D. Stazzari cit, e G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione Italiana*, Padova, 1992, pag. 115.

costituite a livello comunale, provinciale e regionale – impone un coordinamento tra i vari Collegi al fine di evitare inutili sovrapposizioni di attività e spreco di risorse.

Nel concreto, allo stato, sono tre le Regioni che hanno istituito la Consulta regionale: l’Abruzzo (Legge regionale 31 dicembre 2004, n. 46) l’Emilia Romagna (Legge regionale 24 marzo 2004, n. 5) e il Friuli Venezia Giulia (Legge regionale 4 marzo 2005, n. 5).

La Legge regionale abruzzese (art. 20) aveva previsto che della Consulta facesse parte anche un rappresentante di ogni Prefettura e uno dell’INPS. Tale previsione è stata però dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale¹⁸ che ha rilevato come alle Regioni non è consentita *“l’incondizionata possibilità di attribuire legislativamente - in forma autoritativa ed unilaterale - l’esercizio di funzioni pubbliche a uffici dell’Amministrazione dello Stato o ad Enti pubblici nazionali”*, in quanto ciò determinerebbe, seppur in sede locale, una compromissione della loro stessa funzionalità e del buon andamento generale.

La Legge dell’Emilia Romagna ha invece previsto l’istituzione di un Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio e ha attribuito alla Consulta regionale il compito di coordinare gli interventi in materia di politiche per gli immigrati. In quest’ottica, in raccordo con i CTI, nella composizione della stessa Consulta è prevista la partecipazione di diritto di un rappresentante dei Consigli, individuato su indicazione del Ministero dell’Interno. Anche la Legge regionale del Friuli istitutiva della Consulta contempla la creazione di un Osservatorio regionale. Per quanto concerne la composizione della Consulta, in questo caso, non si fa menzione di rappresentanti del CTI ma si prevede soltanto la possibilità da parte del Presidente di invitare alle sedute, senza diritto di voto, rappresentanti delle Prefetture.

Si può, pertanto, osservare che solo la Legge dell’Emilia Romagna prevede un raccordo esplicito tra l’attività dei CTI e quella della Consulta. Per supplire a tale assenza e garantire la necessaria sinergia tra i due organismi si potrebbe pensare di attribuire al Prefetto del Capoluogo di Regione il potere di stabilire le forme di raccordo necessarie con tali Consulte, ovvero di creare Conferenze regionali dei CTI integrate con la partecipazione di rappresentanti delle Consulte, cui assegnare il compito di dialogare direttamente con esse.

Concludendo si può affermare che, se come emerge nello studio del Censis in precedenza citato, i CTI hanno assorbito l’attività di altri enti che in precedenza svolgevano funzioni analoghe, ponendosi sul territorio dello Stato come l’Organismo principale che affronta le problematiche connesse all’immigrazione, è pur vero che gli stessi per svolgere al meglio le proprie funzioni dovranno sempre più confrontarsi e raccordarsi con le Consulte regionali per stabilire le adeguate e necessarie forme di raccordo territoriale.

¹⁸ Vedi sentenza Corte Costituzionale n. 30/06

Alcune “best practices” realizzate negli ultimi due anni nell’ambito dei Consigli Territoriali

La valorizzazione del ruolo e delle funzioni dei CTI implica una particolare attenzione al profilo della loro organizzazione interna.

Si segnala, sull’argomento, l’operato della Prefettura di Bergamo ove, per rilanciare il ruolo istituzionale del Consiglio, si è cercato di ricondurre ad esso tutte le azioni intraprese autonomamente e spesso disordinatamente, dagli enti e dagli uffici competenti in tema di immigrazione, al fine di evitare dispersioni di energie ed inutili sovrapposizioni. Inoltre, nell’ambito del Consiglio Territoriale, è stato istituito un Consiglio di gabinetto, presieduto dal Prefetto e composto dai presidenti delle commissioni in cui il CTI si articola (sanità, scuola, lavoro, alloggi), creando così una sorta di cabina di regia che si riunisce con cadenza mensile con il compito di proporre all’assemblea politiche e piani d’azione per l’integrazione degli stranieri. Nell’ambito del consesso è stato anche deciso di cadenzare trimestralmente la sessione plenaria al fine di monitorare il lavoro delle commissioni, nonché di creare una segreteria che si occupi di seguire e pubblicizzare l’attività del Consiglio.

Un altro progetto innovativo è stato realizzato dalla Prefettura di Brescia che ha istituito un “*Collegio di concertazione delle strategie di esame e di intervento sul fenomeno dell’immigrazione*” composto dal Prefetto, che lo presiede, dal Sindaco e dal Presidente della Provincia di Brescia. Il Collegio ha il compito sia di suggerire alle Amministrazioni presenti sul territorio gli interventi ritenuti più opportuni fornendo indicazioni su possibili criticità emergenti, sia di effettuare proposte, diffondere dati e notizie per orientare al meglio l’operato delle Amministrazioni stesse, fatta salva ovviamente la loro piena autonomia decisionale. Tale organismo non vuole sostituirsi al CTI, ma anzi svolgere nei confronti del Collegio un’azione propedeutica di supporto ed incentivazione. Il Collegio, infatti, può presentare al CTI proposte di iniziative che, a suo avviso, rivestono carattere di priorità ed elaborare il proprio programma di lavoro sulla base delle indicazioni che provengono dallo stesso Consiglio territoriale.

Va poi segnalata l’iniziativa del CTI di Alessandria che – nella consapevolezza che uno degli ambiti di maggior interesse e delicatezza in tema di politiche per l’immigrazione è quello relativo alla carente disponibilità degli alloggi per gli stranieri extracomunitari, data la difficoltà per quest’ultimi di acquistare o prendere in locazione appartamenti si è fatto promotore di un’attività di coordinamento tra alcuni enti locali e associazioni di privati finalizzato alla realizzazione di un programma di accoglienza alloggiativa per rifugiati e richiedenti asilo. A tal fine è stata costituita un’associazione temporanea di scopo¹⁹ che ha finanziato un progetto, denominato “Caronte”, preordinato all’inserimento di 15 richiedenti asilo e rifugiati in strutture facenti capo a enti e associazioni aderenti. L’aspetto innovativo di tale

¹⁹ L’associazione è composta da Provincia, Consorzio socio assistenziale di Alessandria, quello di Ovada, Caritas di Alessandria e la cooperativa Crescereinsieme di Acqui.

progetto è costituito dal fatto che non si sono predisposte strutture *ad hoc* per l'accoglimento degli stranieri, ma sono stati utilizzati posti in strutture già funzionanti per altri soggetti in temporanea difficoltà (case di accoglienza per adulti, case per madri e bambini).

L'attenzione dei CTI è costantemente rivolta anche alla scuola, vista come luogo strategico in cui è possibile agire in modo mirato ed efficace per realizzare forme di integrazione che coinvolgano al contempo sia gli alunni stranieri che le loro famiglie. In questo quadro, il Consiglio Territoriale di Modena ha sottoscritto un protocollo d'intesa con la Facoltà di Lettere dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, volto a favorire l'integrazione scolastica degli alunni stranieri con particolare riguardo a quelli della scuola dell'obbligo.

È da tutti riconosciuto che l'apprendimento della lingua italiana costituisce l'indispensabile strumento per un percorso di reale integrazione dello straniero; appaiono, pertanto, particolarmente meritorie le iniziative che prevedono specifici corsi formativi in materia. Tra esse si ritengono di indubbio interesse quelle volte a coniugare corsi di apprendimento della lingua italiana con attività didattica relativa alla formazione sul lavoro. Si segnala a tal proposito, l'iniziativa del Consiglio Territoriale di Ascoli Piceno che ha promosso un protocollo d'intesa tra Prefettura, Provincia, Scuola edile di Ascoli ed i rappresentanti stranieri del Consiglio stesso con lo scopo di realizzare corsi di formazione lavorativa nel settore edilizio per i cittadini extracomunitari di età non inferiore a 15 anni, e di fornire, al contempo, lezioni di lingua italiana e - aspetto di particolarmente apprezzabile - una conoscenza specifica in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

È apparso, inoltre, opportuno coinvolgere nella fase di esecuzione dei progetti di formazione le associazioni di categoria di parte datoriale, oltre alle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Si segnala, in proposito, il "Progetto immigrati" ideato dal CTI di Como e realizzato dall'Unione Industriali in collaborazione con le organizzazioni sindacali con lo scopo di creare percorsi di formazione per lavoratori extracomunitari per ampliare le loro possibilità di inserimento nel mondo del lavoro. Analoga iniziativa è stata promossa dal Consiglio Territoriale di Cremona.

Apprezzabili sono anche le attività di analisi del fenomeno migratorio dedicate, in particolare, al problema dell'integrazione sociale delle donne straniere. In numerosi studi dedicati al fenomeno migratorio femminile emerge come spesso le donne immigrate, più degli uomini, si sentano isolate, private delle proprie abitudini e dei momenti quotidiani di scambio e di incontro con le altre donne. Di qui la necessità di progettare politiche di integrazione mirate che siano in grado di coinvolgere in modo sempre più attivo le donne straniere nel contesto sociale, considerando anche la loro capacità di saper realizzare all'interno della famiglia forme di mediazione tra la cultura tradizionale dei Paesi d'origine e quella italiana, e di poter esercitare conseguentemente una influenza positiva sulle generazioni future. Dati di recente acquisizione confermano che vi è una forte femminilizzazione dei flussi migratori: nel 2005 le donne titolari di permesso di soggiorno rappresentavano

il 49,9% degli immigrati regolarmente presenti²⁰. Sull'argomento per iniziativa del CTI di Asti, in collaborazione con il Comune di Asti, l'Università di Torino, Università del Piemonte Orientale di Alessandria e dell'Israt di Asti, è stato pubblicato uno studio dal titolo "Una società che cambia", contenente interviste, su un campione casuale, a donne immigrate di Paesi diversi nonché rivolto ad approfondire aspetti della vita religiosa degli immigrati.

Sempre in tema di immigrazione femminile, il CTI di Imperia ha realizzato un corso di formazione interdisciplinare con il Comune di Imperia, la Caritas, l'Ucoii e la Fondazione Centro Culturale Islamico di Imperia. L'iniziativa è stata pensata in particolare per donne turche, di età compresa tra 25/40 anni, che vivono spesso in una condizione di chiusura e isolamento rispetto al contesto cittadino e che in genere non partecipano ad iniziative di integrazione. In precedenza, sempre ad Imperia era stato realizzato un corso di formazione basato sul "family learning" rivolto specificamente a donne sudamericane. Il progetto ha avuto lo scopo non solo di facilitare l'acquisizione di particolari nozioni, ma anche di creare una rete di rapporti tra le partecipanti e le Istituzioni, favorendo l'individuazione di figure di riferimento all'interno della comunità di appartenenza. Va anche segnalata l'iniziativa del CTI di Bari che ha portato alla sottoscrizione da parte di 14 Amministrazioni comunali della provincia, di un protocollo di intesa, finalizzato alla costituzione di centri interculturali concepiti come luogo di confronto e di scambio, nel rispetto della reciproca identità culturale e religiosa, per stranieri e italiani.

Tenuto conto che altro tema fondamentale nel quadro delle politiche volte a favorire l'integrazione degli immigrati è lo sviluppo dell'informazione sul territorio delle iniziative ad essi riferite, il CTI di Firenze, a seguito della sottoscrizione di un protocollo di intesa per migliorare il funzionamento dello Sportello unico per l'immigrazione, ha previsto l'apertura di dodici punti informativi qualificati, dislocati sul territorio provinciale e accorpati per aree omogenee. Attraverso il CTI di Firenze, in collaborazione con il Comune, è stata inoltre realizzata un'attività di formazione per operatori degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (Urp). In proposito, si ritiene che potrebbe essere opportuno valorizzare la rete degli Urp presenti sul territorio creando, ad esempio, punti di raccordo tra gli Urp degli Enti locali e quelli delle Pubbliche Amministrazioni statali, con l'obiettivo di rafforzare l'offerta di informazioni utili per gli immigrati e, a tal fine, potrebbe risultare preziosa un'azione sinergica tra il CTI e le Conferenze permanenti (si rammenta che il Prefetto, a norma dell'art. 9 del DPR 180/06, "può promuovere tutte le possibili forme di collaborazione interistituzionale tra lo Stato e le Autonomie territoriali nel rispetto dei principi fissati dalla Legge costituzionale n.3/01, avvalendosi, tra l'altro, anche dell'Ufficio delle Relazioni con il Pubblico, il quale avrà il compito con i propri omologhi delle Istituzioni presenti nella provincia, di provvedere a garantire una capillare diffusione delle informazioni").

²⁰ Dato tratto dal *Dossier statistico 2006, XVI rapporto sull'immigrazione della Caritas-migrantes*, pag 127.

Si sottolinea da ultimo che i CTI sono spesso impegnati anche nell'agevolare il coordinamento tra le Istituzioni deputate a fronteggiare le situazioni di emergenza che si vengono a creare periodicamente sul territorio. Con particolare riferimento agli sbarchi di clandestini, speciale attenzione è stata posta dal CTI di Ragusa alle attività di prima accoglienza e soccorso. Grazie all'azione del Consiglio Territoriale, Prefettura, Provincia e Comune di Pozzallo, quest'ultimo interessato in forte misura al fenomeno, hanno sottoscritto un protocollo di intesa con il quale l'Ente comunale si è impegnato a curare tutti gli adempimenti relativi all'organizzazione e alla gestione dei locali siti all'interno del porto, che sono attualmente adibiti alla prima accoglienza, attraverso l'impiego di proprio personale e del gruppo volontari della protezione civile, nonché a fornire la manutenzione ordinaria dei suddetti locali e i trasporti nell'ambito del territorio comunale. La Provincia, da parte sua, garantirà l'assistenza alloggiativa per le donne sole e/o con figli e per i minori non accompagnati nelle proprie strutture convenzionate o sovvenzionate. Inoltre, il Comune di Ragusa ed i responsabili cittadini della Caritas hanno offerto la loro disponibilità per un servizio di assistenza e consulenza legale, da realizzare in occasione degli sbarchi, con un'attività di interpretariato e mediazione linguistica, per le esigenze connesse ai servizi della Prefettura e della Questura²¹.

Considerazioni finali

Da quanto in precedenza esposto emerge la necessità di intervenire, anche sul piano normativo, per rafforzare il ruolo e la funzione dei CTI. In quest'ottica si ritiene necessario, in primo luogo, garantire un più efficace raccordo tra i Consigli Territoriali e le Consulte provinciali e regionali operanti sul territorio. Come notato in precedenza, a tali Consulte sono attribuite in sostanza funzioni analoghe a quelle dei CTI con il conseguente rischio di una confusione di interventi e di un possibile esaurimento del ruolo di quest'ultimi. Sarebbe, pertanto, opportuno esplicitare e ampliare le funzioni dei CTI, anche in ragione del fatto che in base al dettato costituzionale, spetta allo Stato (art. 118 terzo comma) il compito di effettuare un'azione di coordinamento in tema di immigrazione.

Si impone, pertanto, di migliorare il raccordo tra tali Organi al fine di evitare sovrapposizioni di attività e dispendio di risorse.

Va inoltre ribadita l'importanza dell'attività di monitoraggio e di analisi del fenomeno migratorio che è ovviamente propedeutica ad ogni azione efficace di integrazione. A tal fine appare indispensabile razionalizzare al massimo un sistema di rilevazioni statistiche in materia e, in tal senso, i CTI dovrebbero raccordarsi con gli osservatori provinciali o regionali già esistenti sul territorio con l'obiettivo di creare

²¹ Dal 2003 su iniziativa del CTI di Brindisi è attivo nel porto della città un servizio di accoglienza allo scopo di fornire assistenza agli stranieri che intendono presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un periodo superiore a tre mesi.

un sistema di raccolta dei dati a carattere interistituzionale. Per quanto concerne l'attività di comunicazione e circolazione delle informazioni, come detto in precedenza, potrebbe essere utile "sfruttare" la rete degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico presenti sul territorio, creando punti di raccordo tra quelli degli Enti locali e della Pubbliche Amministrazioni statali, mettendo in atto una costante sinergia tra CTI e Conferenza permanente.

Concludendo, i Consigli Territoriali per l'immigrazione si sono dimostrati nel corso degli anni un fondamentale strumento di conoscenza della composizione della popolazione immigrata sul territorio e un funzionale organismo di raccordo e di indirizzo per tutti i soggetti che agiscono ai fini dell'integrazione degli stranieri regolari nel nostro Paese. Le potenzialità che tali Organi offrono, data la loro composizione interistituzionale, sono molteplici e ancora da valorizzare e sviluppare al meglio. Tra l'altro, anche l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) ha sottolineato l'opportunità di avvalersi dei CTI per realizzare forme di monitoraggio, analisi e proposte al fine di garantire pienamente il principio della parità di trattamento e di non discriminazione indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica²².

Nel rimarcare l'assoluta attualità della previsione istitutiva dei Consigli Territoriali per l'immigrazione, le proposte di modifiche legislative in materia d'immigrazione, attualmente allo studio delle Amministrazioni competenti prevedono un coinvolgimento di tali Organismi allo scopo di: - fornire indicazioni utili ai fini della determinazione delle quote d'ingresso dei lavoratori extracomunitari;- supportare il Comitato Minori Stranieri con una consulenza qualificata in ordine allo svolgimento dell'attività del Comitato stesso, secondo gli indirizzi generali determinati dallo stesso; - valutare l'inserimento del minore, ai fini della conversione al compimento della maggiore età del permesso di soggiorno rilasciato al minore straniero non accompagnato, in altre tipologie di permesso di soggiorno, compresa quella per l'accesso al lavoro; - rilasciare un parere ai fini della concessione, da parte del Prefetto, del permesso di soggiorno per motivi umanitari a favore dello straniero che dimostri spirito di appartenenza alla comunità civile e non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

²² Vedi circolare Ministero dell'Interno n. 717 del 15.02.06

Il diritto all'unità familiare dei cittadini stranieri

Teresa De Vito

L'unità familiare rappresenta un diritto fondamentale della persona che lo Stato riconosce e tutela tanto nei confronti dei cittadini italiani quanto nei confronti dei cittadini stranieri. Il dettato costituzionale dell'articolo 29, per cui "La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio", rappresenta il parametro di riferimento per la valutazione della effettività dell'esercizio di tale diritto anche con riguardo alla condizione dello straniero.

L'obbligo di protezione della famiglia è principio consacrato, inoltre, in numerosi strumenti di diritto internazionale nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 8), ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 ed inglobata nel Trattato costituzionale europeo, riconosce, nel capo IV dedicato alla solidarietà, un generale diritto alla vita familiare e professionale garantendo la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33) e sancisce, nel capo II, dedicato alle libertà, il diritto di ogni individuo al rispetto della propria vita privata e familiare (art. 7). Tali diritti vanno intesi non solo in relazione ai cittadini comunitari ma anche con riguardo ai cittadini provenienti da Paesi terzi che vivono legalmente nel territorio europeo.

Nel quadro di riferimento normativo internazionale, particolare rilievo assume il principio enunciato dalla Convenzione dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176, secondo il quale, prescindendo da ogni valutazione in ordine alla nazionalità o condizione dei minori, in tutte le decisioni relative ai minori, l'interesse di questi ultimi deve avere una considerazione preminente e, a tale scopo, gli Stati si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi ed amministrativi necessari a tal fine.

Tale principio è espressamente richiamato nell'articolo 28 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che apre il titolo IV del Testo unico, interamente dedicato al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori, che tutela l'unità familiare come diritto soggettivo, le cui condizioni di esercizio sono commisurate al possesso dei requisiti idonei a garantire ai familiari da ricongiungere condizioni di vita dignitose, nell'ottica di un corretto bilanciamento con altri valori dotati di pari tutela costituzionale.

Evoluzione della disciplina e Corte Costituzionale

La prima regolamentazione del diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri si rinviene nell'articolo 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine". La norma riconosceva il diritto al ricongiungimento del coniuge e dei figli minori a carico per il lavoratore straniero che fosse in grado di assicurare ad essi normali condizioni di vita. A tali categorie di familiari era concessa l'autorizzazione al lavoro dopo un anno di soggiorno regolare nello Stato. L'articolo riconosceva, altresì, il diritto al ricongiungimento dei genitori a carico, ai quali, tuttavia, non era consentito l'accesso al mercato del lavoro.

Nella vigenza di tale norma sono intervenute due interessanti sentenze della Corte Costituzionale.

Con la prima sentenza (n. 28 del 12 gennaio 1995), la Corte ha riconosciuto, con una sentenza interpretativa di rigetto, l'applicabilità dell'articolo 4 della legge n. 943/1986 nel caso di una cittadina straniera, coniugata con un cittadino italiano, che svolgeva attività lavorativa di casalinga e che chiedeva il ricongiungimento del figlio naturale minorenne, assimilando l'attività lavorativa svolta all'interno della famiglia alle forme di "occupazione" che la legge richiedeva per l'attivazione dell'istituto del ricongiungimento. In quell'occasione la Corte ha rilevato che la norma, pur inserita in una legge di tutela delle condizioni del lavoratore straniero subordinato, acquista una sua autonoma rilevanza nel momento in cui fa riferimento all'istituto della ricongiunzione familiare che protegge diritti, quali quelli della famiglia ed in particolare del minore, tutelati dalla Costituzione e riconosciuti da molteplici atti internazionali. A tali conclusioni la Consulta perveniva sulla base del principio per cui *"...Il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia sono infatti diritti fondamentali della persona che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri..."*. Con la medesima pronuncia, si affermava che il diritto in esame poteva essere assoggettato ai limiti derivanti dalla necessità di un corretto bilanciamento con altri valori dotati di pari tutela costituzionale, che, nel caso di specie, veniva assicurato, secondo la Corte, dalla necessità che lo straniero fosse in grado di assicurare ai propri familiari "normali condizioni di vita", come richiesto dalla norma.

Gli stessi principi hanno indotto, successivamente, la Corte (sentenza n. 203 del 17 giugno 1997) a dichiarare la parziale illegittimità della medesima disposizione dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 943/1986, laddove essa non prevedeva, a favore del genitore straniero il diritto al soggiorno in Italia, sempre che potesse godere di normali condizioni di vita, per ricongiungersi al figlio minore, legalmente residente e convivente in Italia con l'altro genitore, ancorché non unito al primo da vincolo matrimoniale. La questione decisa riguardava un profilo simmetrico rispet-

to a quello esaminato con la precedente pronuncia: in entrambi i casi, tuttavia, ad avviso della Corte, venivano in considerazione “...tanto il diritto fondamentale del minore a poter vivere, ove possibile, con entrambi i genitori, titolari del diritto-dovere di mantenerlo, istruirlo ed educarlo, quanto il conseguente diritto dei genitori a realizzare il ricongiungimento con il figlio...”. La condizione della sussistenza delle “normali condizioni di vita”, nel caso di ricongiungimento del genitore straniero al figlio minore legalmente residente in Italia, potrà essere soddisfatta, ad avviso della Corte, sia attraverso le disponibilità economiche dell’altro genitore, sia attraverso le eventuali disponibilità economiche del medesimo genitore che chiede di ricongiungersi al figlio minore.

Con la legge 6 marzo 1998, n. 40 recante la “Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, (articoli 26 e ss.) (cosiddetta legge Turco-Napolitano) poi confluita nel Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero adottato con il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (articoli 28 e ss), il diritto all’unità familiare viene riconosciuto non più soltanto al lavoratore straniero bensì a tutti gli immigrati il cui titolo di soggiorno sottende una permanenza duratura dello straniero in Italia, ossia agli stranieri titolari di carta di soggiorno, o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo, ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi. Il diritto all’unità familiare viene riconosciuto non solo agli stranieri che già soggiornano in Italia ma anche, sussistendone i requisiti, per i familiari al seguito dello straniero che fa ingresso per la prima volta in Italia per i medesimi motivi, con esclusione dell’ingresso per asilo, atteso che tale status è soggetto a verifica e non può, pertanto, fondare preventivamente i diritti che conseguono solo al suo riconoscimento da parte delle competenti Commissioni.

La legge n. 40/1998, che detta una disciplina completa dell’esercizio del diritto, amplia anche l’ambito dei familiari che possono essere ricongiunti, consentendo il ricongiungimento dei figli minori del coniuge o dei figli nati fuori dal matrimonio, purchè non coniugati e a condizione che l’altro genitore abbia dato il suo consenso, nonché dei genitori, ponendo come unica condizione che essi siano a carico del richiedente, e dei parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro secondo i parametri stabiliti dalla legislazione italiana.

Quanto alle condizioni oggettive per l’esercizio del diritto, quelle intese a garantire ai familiari un’esistenza libera e dignitosa, che la Corte Costituzionale aveva legittimato come limiti derivanti dalla necessità di assicurare un bilanciamento con altri valori costituzionali, sono individuate nella disponibilità di un alloggio idoneo per il nucleo familiare e di un reddito annuo minimo non inferiore all’assegno sociale, moltiplicato fino al triplo in ragione del numero dei familiari per i quali si chiede il ricongiungimento. L’idoneità dell’alloggio è valutata con riferimento alla sua corrispondenza ai parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica mentre per la sufficienza del requisito reddituale si

tiene conto del reddito complessivo dei familiari già conviventi con il richiedente. La dimostrazione della sussistenza dei requisiti oggettivi del reddito e dell'alloggio non è richiesta quando il richiedente sia un rifugiato.

La legge n. 40/1998 disciplina anche l'ipotesi del ricongiungimento del genitore naturale al figlio minore regolarmente soggiornante in Italia, che era stata oggetto della citata sentenza n. 203 del 1997 della Corte Costituzionale. Il genitore naturale può ricongiungersi al figlio minore già regolarmente soggiornante in Italia, a condizione che sussistano i requisiti dell'alloggio e del reddito, che, tuttavia, potranno essere dimostrati entro un anno dall'ingresso in Italia.

Una significativa semplificazione procedurale, introdotta dalla legge in argomento, è rappresentata dalla possibilità per il familiare dello straniero di ottenere direttamente il visto di ingresso dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, trascorsi novanta giorni dalla richiesta di nulla osta al ricongiungimento presentata alla Questura del luogo di dimora del richiedente, senza che sia stato comunicato l'esito, dietro esibizione della ricevuta dell'istanza. Naturalmente, il rilascio di permesso di soggiorno per motivi familiari rimane sempre subordinato all'esito positivo del procedimento per il rilascio del nulla osta da parte della Questura.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, fermi i requisiti minimi di età per lo svolgimento di attività di lavoro. Il permesso in parola, che ha la stessa durata del permesso di soggiorno del richiedente ed è rinnovabile con quest'ultimo, assume una connotazione autonoma essendo convertibile in permesso per lavoro o per studio in caso di separazione legale o di scioglimento del matrimonio ovvero al raggiungimento della maggiore età per il figlio.

La competenza giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del nulla osta al ricongiungimento e del permesso per motivi familiari nonché contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare è attribuita al giudice ordinario, in conseguenza della sua natura di diritto soggettivo, che impone un accertamento di merito circa l'effettività del diritto piuttosto che la verifica della legittimità o meno del provvedimento amministrativo che lo nega ovvero la sua disapplicazione, come confermato dalla disposizione che prevede che "il decreto che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta" (art. 28, comma 6, della legge n. 40/1998 e art. 30, comma 6, del T.U. in materia di immigrazione). L'attribuzione della competenza al giudice ordinario è, pertanto, in armonia con i comuni canoni operanti in materia di riparto della giurisdizione, come chiarito anche dalle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione (sentenza n. 383 del 12 gennaio 2005). Il procedimento segue le regole del procedimento camerale, ai sensi degli articoli 737 e ss. del codice di procedura civile.

Con la legge 30 luglio 2002, n. 189, recante "Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", cosiddetta legge Bossi-Fini, oltre ad attribuire

allo Sportello unico per l'immigrazione, istituito dalla medesima legge presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo, la competenza in materia di ricongiungimenti familiari, si interviene sulle categorie di familiari per i quali è ammesso il ricongiungimento.

In particolare, il ricongiungimento dei genitori a carico viene limitato all'ipotesi in cui essi "non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza ovvero siano ultrasessantacinquenni e gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute". Viene abrogata la disposizione che consentiva il ricongiungimento dei parenti fino al terzo grado, a carico, inabili al lavoro, limitandolo, esclusivamente, al ricongiungimento dei figli maggiorenni a carico, consentito "qualora non possano, per ragioni oggettive, provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale".

La legge n. 189/2002 introduce nel Testo unico anche una disposizione che prevede la revoca del permesso di soggiorno per motivi familiari rilasciato allo straniero, già presente ad altro titolo nel territorio italiano, che abbia ottenuto tale permesso avendo contratto matrimonio con un cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione¹ ovvero con un cittadino straniero regolarmente soggiornante quando non sia seguita "l'effettiva convivenza, salvo che dal matrimonio sia nata prole". Sotto il profilo dell'autonomia del permesso per motivi familiari, si aggiunge ai casi di convertibilità del permesso familiare in lavoro, l'ipotesi della morte del familiare, accanto alla separazione legale ed allo scioglimento del matrimonio già previsti.

Sulle limitazioni imposte al ricongiungimento dei genitori è stata chiamata a pronunciarsi più volte la Corte Costituzionale, che ha rigettato le censure sollevate dai giudici remittenti.

In particolare, con la sentenza n. 224 del 6 giugno 2005, la Corte ha affermato che il diritto all'unità familiare deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori, mentre nel rapporto tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo familiare, e genitori l'unità familiare perde la caratteristica di diritto inviolabile costituzionalmente garantito e contestualmente si aprono margini che consentono al legislatore di bilanciare l'"*interesse all'affetto*" con altri interessi di rilievo.

Del resto la Consulta aveva, già in precedenza, costantemente affermato che il legislatore può porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale, effettuando un corretto bilanciamento dei valori in gioco, esistendo nella materia una ampia discrezionalità legislativa limitata soltanto dal vincolo che le scelte non

¹ La regolamentazione di queste due ipotesi ricadrà nelle previsioni del decreto legislativo di attuazione della direttiva europea 2004/738/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, già approvato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri il 10 novembre 2006 e, attualmente, all'esame delle competenti Commissioni parlamentari.

risultino manifestamente irragionevoli (cfr. sentenza n. 353 del 21 novembre 1997; ordinanza n. 232 del 6 luglio 2001). La premessa di tali pronunce era la considerazione che le regole stabilite in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza sono poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali e, pertanto, non possono essere eluse o anche soltanto derogate di volta in volta con valutazioni di carattere discrezionale.

Tale presupposto è valso, per la Corte, in un caso (citata sentenza n. 353/1997) a difendere la legittimità della norma che prevedeva l'automatismo espulsivo (allora l'art. 7, comma 2, del d.l. n. 416/1989) nei confronti degli stranieri che violino le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, anche a discapito delle ragioni della solidarietà umana. Nell'altro caso (citata ordinanza n. 232/2001) a dichiarare manifestamente infondata, la questione di legittimità dell'articolo 19, comma 2, del Testo unico in materia di immigrazione, laddove non contempla, tra i divieti di espulsione, l'ipotesi dello straniero coniugato o convivente con altro cittadino straniero in possesso di regolare permesso di soggiorno. In quest'ultimo caso, la questione sollevata dal giudice remittente avrebbe vanificato, ove accolta, proprio i presupposti previsti dalla legge per il ricongiungimento familiare, consentendo allo straniero di aggirare le norme in materia di ingresso e soggiorno, con il sacrificio degli altri valori costituzionali protetti, elidendo ogni controllo sulla sussistenza dei requisiti minimi per il ricongiungimento: sulla questione la Corte è tornata, ribadendo i medesimi principi, con l'ordinanza n. 158 del 14 aprile 2006.

La scelta del legislatore del 2002 di limitare il ricongiungimento alle ipotesi in cui vi sia una effettiva e grave situazione di bisogno di quei familiari, che non possono in alcun modo soddisfare autonomamente le proprie primarie esigenze di vita, dunque, non appare alla Corte Costituzionale manifestamente irragionevole. Anzi, di fronte alle ragioni della solidarietà familiare è ritenuta, con la citata sentenza n. 224/2005, ancora più ampia la discrezionalità del legislatore, rispetto a quelle ragioni di solidarietà umana che pure, con l'ordinanza n. 353/1997, erano state ritenute cedevoli, in quanto il concetto di solidarietà familiare non implica necessariamente quello di convivenza, ben potendo il relativo obbligo adempirsi mediante modalità diverse dalla convivenza. Con l'ordinanza n. 464 del 23 dicembre 2005, la Corte, chiamata nuovamente a pronunciarsi sull'argomento, ne dichiarava la manifesta infondatezza, non rinvenendo nelle ordinanze di rimessione profili diversi o aspetti ulteriori rispetto a quelli già valutati con la sentenza n. 224/2005.

Sulle condizioni per il ricongiungimento dei figli maggiorenni, la Corte, pur chiamata a pronunciarsi, non è entrata nel merito, dichiarando la questione manifestamente inammissibile, sia per mancanza di motivazione sulla rilevanza della questione nel caso concreto, sia per la genericità della prospettazione dell'ambito della questione rispetto ai parametri costituzionali richiamati dal giudice a quo (ordinanza n. 187 del 24 giugno 2004).

La direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare

L'entrata in vigore, il 1° maggio 1999, del Trattato di Amsterdam ha comportato la “comunitarizzazione” delle materie dell’immigrazione e dell’asilo, in precedenza di stretta pertinenza intergovernativa, vincolando, tra l’altro, il Consiglio dell’Unione Europea ad adottare norme in materia di condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini dei Paesi non appartenenti all’Unione e norme per il rilascio di visti e permessi di soggiorno, compresi quelli per ricongiungimento familiare, nonché norme sulla circolazione all’interno del territorio dell’Unione di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in uno Stato membro.

Il Consiglio europeo straordinario svoltosi a Tampere, in Finlandia, il 15 e 16 ottobre dello stesso anno ed interamente dedicato ai temi dell’immigrazione e dell’asilo, al fine di creare progressivamente uno spazio di libertà sicurezza e giustizia, riconosceva la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi, affermando che l’Unione europea dovrebbe garantire un trattamento equo a quelli che risiedono legalmente sul territorio degli Stati membri e che una politica più incisiva di integrazione dovrebbe offrire loro diritti e doveri analoghi a quelli dei cittadini dell’Unione.

Tra le iniziative conseguenti al Consiglio di Tampere, figura la direttiva 2003/86/Ce del Consiglio del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 3 ottobre 2003, nelle cui premesse si legge che il ricongiungimento familiare “*contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l’integrazione dei cittadini di Paesi terzi negli Stati membri, permettendo, d’altra parte, di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel Trattato*”.

L’adozione di tale direttiva ha seguito un iter lungo e travagliato, benché essa si limitasse ad armonizzare le norme relative ad un istituto già esistente in tutti i Paesi dell’Unione. In effetti, tra la prima proposta della Commissione europea, che risale al dicembre 1999, e l’approvazione definitiva da parte del Consiglio sono trascorsi tre anni e mezzo.

D’altra parte, gli avvenimenti internazionali, le tensioni scatenate dagli attentati terroristici, la recessione economica hanno certamente influenzato l’atteggiamento dei Governi degli Stati membri nella conduzione dei negoziati sui provvedimenti proposti dalla Commissione, secondo le conclusioni del Consiglio di Tampere, che mettevano in pratica quanto disposto dall’articolo 63 del Trattato istitutivo della Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam. Cosicché le direttive, che ne sono il risultato, abbondano di cosiddette *may provision* (“Gli Stati membri possono” anziché “Gli Stati membri devono”) e di cosiddette clausole di “*stand still*” ossia vere e proprie deroghe all’armonizzazione, che consentono agli Stati membri di mantenere in vigore determinate disposizioni, pur contrarie allo

spirito della direttiva europea, laddove i rispettivi ordinamenti le prevedevano già al momento dell'adozione della direttiva stessa².

La direttiva relativa al diritto al ricongiungimento familiare non sfugge a questa tendenza a salvaguardare le normative nazionali preesistenti, con l'introduzione di limitazioni tali alla pienezza del riconoscimento del diritto da indurre il Parlamento europeo - il cui parere, nell'iter decisionale, era obbligatorio ma non vincolante - a chiedere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di annullare la direttiva.

I motivi del ricorso promosso dal Parlamento si incentravano essenzialmente sulla possibilità riconosciuta agli Stati membri di richiedere un periodo di attesa fino a tre anni prima di poter esercitare il diritto al ricongiungimento (art 8 della direttiva) e soprattutto sulla discriminazione operata verso i minori, con la previsione della possibilità di richiedere che l'istanza di ricongiungimento sia presentata prima del compimento del quindicesimo anno di età del figlio e che per i figli minori di età superiore ai dodici anni sia richiesto il "soddisfacimento" di generiche condizioni di integrazione (art. 4 della direttiva). Le disposizioni derogatorie censurate dal Parlamento europeo sono consentite a condizione che disposizioni analoghe siano già in vigore negli Stati membri al momento dell'attuazione della direttiva in parola (tale non era, dunque, il caso della normativa italiana).

Il ricorso è stato respinto dalla Corte di giustizia, che con la sentenza 27 giugno 2006, ha ritenuto che tali previsioni non siano in contrasto con il diritto al rispetto della vita familiare, sancito, in particolare, dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rilevando, per quanto concerne i minori, che la clausola derogatoria impone, comunque, allo Stato membro di esaminare la domanda nell'interesse del minore (la cui primazia è ribadita dall' art. 5 della direttiva) e non impedisce di autorizzare l'ingresso, in conformità a tale interesse, per motivi diversi dal ricongiungimento.

Per quanto concerne la previsione di un periodo di attesa, la Corte rileva che tale differimento non impedisce il ricongiungimento ma consente di assicurarsi che esso abbia luogo in condizioni favorevoli, che presuppongono un insediamento stabile e, in ogni caso, la durata della residenza rappresenta solo uno degli elementi che debbono essere presi in considerazione dallo Stato membro nell'esame della domanda nei casi specifici.

È significativo che, nella motivazione della suddetta sentenza, la Corte rilevi che la coesistenza di situazioni differenti, a seconda che gli Stati membri scelgano di avvalersi o meno di tali clausole derogatorie, non costituisce altro che *"l'espressione della difficoltà di procedere ad un ravvicinamento delle legislazioni in un settore che, sino a quel momento, ricadeva unicamente nella competenza degli Stati membri"* ma che, tuttavia, *"la direttiva, nel suo complesso, è importante ai fini dell'attuazione armonizzata del diritto al ricongiungimento familiare"*.

² Cfr. S. Ferraiolo, Immigrazione, asilo, accoglienza: gli effetti pratici del vento di Tampere, in *Diritto e Giustizia*, maggio 2004.

L'adeguamento all'ordinamento italiano della direttiva 2003/86/CE

La legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), ha delegato il Governo ad adottare con decreto legislativo norme occorrenti a recepire la direttiva europea relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

In attuazione di tale delega, il primo dicembre 2006 il Consiglio dei Ministri ha approvato definitivamente il relativo decreto legislativo, non ancora pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, che si compone di quattro articoli, che, in conformità all'atto normativo europeo, modificano o integrano le disposizioni del Testo unico in materia di immigrazione che disciplinano i ricongiungimenti familiari ed inseriscono, nel medesimo Testo unico, un articolo aggiuntivo, concernente il ricongiungimento familiare dei rifugiati.

Sul provvedimento, che era stato approvato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio 2006, hanno espresso parere favorevole la I Commissione (affari costituzionali), la V Commissione (bilancio) e la XIV Commissione (politiche dell'Unione europea) della Camera dei Deputati, mentre la I Commissione del Senato non ha posto in votazione il parere, pure già predisposto dal relatore, per la scadenza del termine assegnato alla Commissione stessa³.

Coerentemente con le premesse dell'atto normativo europeo, il provvedimento pone al centro il riconoscimento del valore della famiglia come strumento di integrazione degli immigrati, con effetti positivi sulla stabilità sociale.

In quest'ottica, la nuova disciplina, pur non ampliando le categorie di familiari per i quali è possibile chiedere il ricongiungimento, incide, tuttavia, su alcune condizioni che limitavano o appesantivano ingiustificatamente l'esercizio del diritto, anche perché rivelatesi di difficile accertamento nella prassi operativa, al fine di semplificare le relative procedure.

Ad esempio, non è più prevista per i figli minori la condizione di familiari "a carico", potendosi tale requisito considerare implicito; il decreto precisa, inoltre, che la condizione della minore età va accertata con riferimento al momento della presentazione della relativa istanza, in modo da non addossare agli interessati le conseguenze di eventuali ritardi. Per i figli maggiorenni non è più richiesta l'invalidità totale bensì l'impossibilità di provvedere, in maniera permanente, alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute.

Relativamente ai genitori, è stata eliminata la necessità dell'accertamento dell'esistenza di altri figli, limitandosi a richiedere, conformemente alla direttiva recepita, soltanto la mancanza di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine, così come viene meno la limitazione dei sessantacinque anni di età e la necessità di dimostrare che gli eventuali altri figli siano impossibilitati al sostentamento dei genitori per gravi motivi di salute.

³ Il Governo ha, tuttavia, tenuto conto, nell'approvazione definitiva del testo, dei rilievi emersi nel corso del dibattito presso quella Commissione, v. infra

Per quanto concerne i requisiti oggettivi, necessari per esercitare il diritto in questione, la novella interviene sul requisito dell'idoneità dell'alloggio, prevedendo che esso possa essere soddisfatto non solo dalla rispondenza dell'alloggio ai parametri minimi previsti dalla legge regionale per l'edilizia residenziale pubblica ma anche dalla idoneità igienico-sanitaria accertata dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio. In tal modo, oltre ad eliminare una potenziale disparità di trattamento tra stranieri residenti in una Regione piuttosto che in un'altra, si eleva a rango di norma primaria una previsione già contenuta nel regolamento di attuazione, che aveva introdotto tale alternativa, con una disposizione, tuttavia, contestata sul piano giurisdizionale e disapplicata da qualche giudice, perché ritenuta in contrasto con la norma primaria che faceva esclusivo riferimento ai parametri regionali.

La questione della idoneità dell'alloggio, proprio in conseguenza della ritenuta non applicabilità della norma regolamentare più favorevole, è stata portata anche all'attenzione della Corte Costituzionale, poiché la rigidità dei parametri di valutazione di tale idoneità avrebbe leso, ad avviso del giudice remittente, il diritto fondamentale all'unità familiare dello straniero, pur in assenza di ragioni preminenti di ordine pubblico, e violato il principio di uguaglianza dei cittadini italiani e stranieri rispetto a tale diritto fondamentale.

La Consulta ha dichiarato la questione inammissibile, nei termini in cui era stata sollevata, sulla base della considerazione che il suo accoglimento avrebbe comportato *“l'esercizio di una discrezionalità estranea ai poteri della Corte, non essendovi alcun criterio obbligato cui collegare la valutazione positiva della disponibilità dell'alloggio, quale condizione oggettiva per l'esercizio del diritto al ricongiungimento”* (ordinanza n. 395 dell'8 novembre 2006).

Proseguendo nell'esame degli elementi di novità della disciplina dell'istituto, il requisito del reddito minimo occorrente rimane ancorato all'importo annuo dell'assegno sociale moltiplicato in ragione del numero dei familiari di cui si chiede il ricongiungimento, come nella disposizione vigente, con una novità per quanto concerne il reddito necessario per ottenere il ricongiungimento dei figli minori di età inferiore ai quattordici anni, che non è mai richiesto in misura superiore al doppio dell'importo dell'assegno sociale, indipendentemente dal numero di figli di cui si chiede il ricongiungimento.

La disposizione è ispirata ad evidenti criteri di favore per il ricongiungimento dei figli minori, al cui interesse superiore tanto la direttiva (art. 5 par. 5) quanto la normativa vigente (art. 28, comma 3, d. lgs. n. 286/1998), come già detto, riconoscono carattere di priorità nella valutazione dei procedimenti amministrativi finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare.

In ordine alle modalità di presentazione della richiesta di nulla osta al ricongiungimento e alla procedura per il rilascio, le modifiche rispetto alla procedura vigente mirano ad una razionalizzazione e conseguente semplificazione delle procedure, delimitando la competenza della rappresentanza diplomatica italiana all'estero con riferimento alla valutazione degli elementi soggettivi (identificazione e certificazione attestante i rapporti di parentela) e quella dello sportello unico per

l'immigrazione presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo con riferimento agli elementi oggettivi (alloggio e reddito). La documentazione concernente i requisiti soggettivi va presentata, dunque, unicamente all'autorità diplomatica, laddove, attualmente, essa dopo essere stata validata da tale autorità, va presentata allo sportello unico all'atto del deposito della domanda da parte del richiedente, dando luogo ad una inutile duplicazione di adempimenti per i cittadini stranieri.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione della disciplina dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, il provvedimento esclude, conformemente alla direttiva europea, gli stranieri in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato nonché quelli destinatari di misure di protezione temporanea o titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari, mentre riconosce, espressamente, anche agli stranieri titolari di un permesso per motivi familiari il diritto a mantenere o riacquistare l'unità familiare, ricorrendone, naturalmente, i presupposti e i requisiti, tanto soggettivi quanto oggettivi.

Invero tale allargamento della titolarità del diritto era già invalsa nella prassi in virtù di una interpretazione estensiva adottata dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, con la circolare n. 2768/2.2 del 25 ottobre 2005. In tal senso, del resto, si era espressa la Corte di Cassazione (Sez. I civ. n. 1714 dell'8 gennaio 2001), che, nel giudizio concernente il diniego di visto di ingresso per il ricongiungimento di una figlia minore alla madre titolare nel nostro Paese di un permesso per motivi familiari, aveva fondato la propria decisione, favorevole alla ricorrente, oltre che sul più volte citato principio della priorità del superiore interesse del minore, anche sulla considerazione che i permessi di soggiorno per lavoro e familiare attribuiscono facoltà analoghe, consentendo quest'ultimo, tra l'altro, l'iscrizione alle liste di collocamento e lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo, onde un trattamento giuridico differenziato non sarebbe neppure costituzionalmente legittimo.

Sotto questo aspetto, va anche rilevato che la direttiva europea riconosce la titolarità del diritto al cittadino straniero titolare di un permesso di soggiorno almeno annuale e che abbia *“una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile”*, laddove il Testo unico in materia di immigrazione la attribuisce anche agli stranieri che soggiornano per motivi di studio o per motivi religiosi, fermo restando la validità almeno annuale del permesso di soggiorno. La previsione è rimasta inalterata nel decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri, in virtù della facoltà riconosciuta dalla direttiva agli Stati membri di mantenere in vigore disposizioni più favorevoli.

La difformità più evidente tra la normativa europea e la legislazione nazionale concerne, invece, la valutazione di pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato che osta all'ingresso dei familiari.

Nel Testo unico tale aspetto è disciplinato dall'articolo 4 che inibisce l'ingresso, per qualsiasi motivo, nel territorio nazionale, oltre che agli stranieri pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, anche a quelli condannati per determinate ipotesi di reato. Per giustificare il diniego di ingresso per motivi familiari, la direttiva europea richiede, invece, un giudizio attuale di pericolosità. Il decreto di recepimento,

pertanto, ha eliminato, rispetto agli stranieri per i quali è richiesto il ricongiungimento, ogni automatismo: la pericolosità sarà valutata con riferimento alla circostanze concrete (comprese eventuali condanne) riferite al singolo straniero interessato ed adeguatamente considerate e valutate nel provvedimento e nella sua motivazione.

Con una disposizione assolutamente innovativa nel nostro ordinamento, conformemente a quanto richiesto dalla direttiva europea, si prevede, inoltre, che, in sede di rifiuto, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, tanto dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare quanto dello straniero ricongiunto, siano considerati i vincoli familiari dell'interessato, la durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché l'esistenza di legami con il Paese di origine. Si introduce, in tal modo, una valutazione discrezionale laddove finora il provvedimento di revoca o di diniego era vincolato alla mancanza dei requisiti richiesti per il rinnovo.

In considerazione delle osservazioni contenute nella proposta di parere del relatore della I Commissione del Senato, è stata inserita, nel decreto, la previsione del riferimento a determinate tipologie di reati contro l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, in presenza dei quali si orienta la valutazione di pericolosità ai fini della revoca o del rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari (fermo restando l'eliminazione di ogni automatismo al riguardo).

In effetti la direttiva comunitaria, mentre esclude il riferimento a condanne anche per gravi reati in sede di valutazione della richiesta di ingresso per ricongiungimento familiare, prevede, invece, espressamente, che gli Stati membri tengano conto della gravità o del tipo di reato contro l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica nell'adottare il provvedimento di revoca o di diniego di rinnovo del permesso per motivi familiari.

A tal fine, i reati in parola sono stati individuati in quelli elencati dall'articolo 407, comma 2, lett. a) del codice di procedura penale - oltre che, naturalmente, in quelli inerenti il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - in relazione alla tipologia e gravità di tali ipotesi delittuose e alla loro attinenza ai profili dell'ordine e della sicurezza pubblica, come si evince dalla circostanza che ad essi fa riferimento il nostro ordinamento (e lo stesso Testo unico in materia di immigrazione) in numerosi casi in cui è prevista una disciplina differenziata in relazione alla gravità del reato commesso.

Con riguardo all'espulsione amministrativa, si introducono due novità. La prima, parallelamente a quanto previsto in sede di rinnovo del permesso di soggiorno, consiste nel prevedere che si tenga conto dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del soggiorno nonché dei legami con il Paese di origine anche nell'adozione del provvedimento di espulsione, limitatamente alle ipotesi di espulsione amministrativa per violazione delle norme sull'ingresso ed il soggiorno, con esclusione del caso in cui l'espulsione discende dall'appartenenza dello straniero alle categorie indicate dall'articolo 1 della legge n. 1423/1956 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) nonché dall'articolo 1 della legge n. 575/1965 (Disposizioni contro la mafia). La seconda

novità concerne l'eliminazione del divieto di reingresso nel territorio italiano che vige per gli stranieri precedentemente espulsi, rispetto alle richieste di ingresso per motivi familiari. Pertanto, il ricongiungimento del familiare, già destinatario di un decreto di espulsione, non potrà essere negato esclusivamente per tale motivo, fermo restando, caso per caso, la valutazione di pericolosità dello straniero di cui si chiede il ricongiungimento. Anche in quest'ultimo caso la disposizione non si applica qualora l'espulsione, a cui consegue il divieto di reingresso, sia stata disposta nei confronti di uno straniero destinatario di misure di prevenzione, fermo restando la possibilità, già prevista dalla normativa vigente, di chiedere una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno a rientrare nel territorio nazionale. La disposizione che deroga al divieto di reingresso non si applica neppure ai cittadini stranieri nei cui confronti il decreto di espulsione sia stato adottato dall'autorità giudiziaria come misura alternativa o sostitutiva della detenzione.

Il provvedimento introduce, poi, nel nostro ordinamento, tra i motivi di diniego del ricongiungimento, l'accertamento che il matrimonio ovvero l'adozione abbiano avuto luogo al solo fine di consentire allo straniero l'ingresso nel territorio dello Stato. L'ipotesi è complementare a quella già prevista dall'articolo 30, comma 1-bis del Testo unico, per lo straniero, già presente ad altro titolo nel territorio italiano, che ottenga un permesso di soggiorno per motivi familiari, avendo contratto matrimonio con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti. Parallelamente è previsto il rigetto della richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno ovvero la revoca del permesso per motivi familiari qualora si accerti che il matrimonio o l'adozione abbiano avuto luogo al solo scopo di consentire all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato.

Una ulteriore e significativa novità è rappresentata dal riconoscimento della possibilità di esercitare attività lavorativa per il familiare autorizzato dal Tribunale per i minorenni ad entrare o permanere sul territorio nazionale per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico del minore, ai sensi dell'articolo 31, comma 3, del Testo unico. In tale ipotesi si prevede, infatti, il rilascio in favore del familiare di un permesso di soggiorno "per assistenza minore", che abilita allo svolgimento di attività lavorativa per la stessa durata dell'autorizzazione a permanere sul territorio nazionale. Il permesso in questione non è convertibile in permesso per lavoro e lo svolgimento di lavoro subordinato, in questo caso, non richiede la stipula del contratto di soggiorno.

La disciplina dei ricongiungimenti familiari viene, infine, completata dall'inserimento di un articolo aggiuntivo (articolo 29-bis) nel Testo unico, che disciplina il ricongiungimento familiare dei rifugiati, precisando che esso può essere richiesto per le stesse categorie di familiari e con lo stesso procedimento previsto per i restanti cittadini stranieri. Qualora il rifugiato sia un minore non accompagnato, è consentito l'ingresso, per ricongiungimento familiare, degli ascendenti diretti di primo grado, senza le limitazioni previste, nei confronti degli altri cittadini stranieri, per il ricongiungimento dei genitori.

Fermo restando che per il ricongiungimento familiare dei rifugiati non è richiesta la dimostrazione della disponibilità di un alloggio né dei requisiti economici, l'articolo precisa, infine, che la domanda di ricongiungimento presentata da un rifugiato non può essere rigettata, esclusivamente, per l'assenza di documenti probatori del vincolo familiare.

A tal fine, è previsto che, ove il rifugiato non possa produrre documenti ufficiali, proprio a causa del suo status ovvero per la mancanza di una autorità centrale capace di produrre atti amministrativi, ovvero nei casi in cui, pur in presenza di tali atti, gli uffici consolari italiani ritengono sussistere elementi di incertezza tali da non poterli considerare affidabili, possa farsi ricorso alla norma di cui all'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200 (Disposizioni sulle funzioni consolari) questa ultima disposizione consente ai consolati l'emissione di certificati sulla base degli elementi di fatto riscontrati direttamente, anche mediante tecniche oramai condivise con i partner europei, (DNA, densimetria ossea), sempre che, naturalmente, i richiedenti esprimano la propria disponibilità a sottoporsi a tali tipi di necessarie verifiche. È consentito, altresì, il ricorso ad altri mezzi di prova per accertare l'esistenza del vincolo familiare, quali, a titolo esemplificativo, elementi desumibili da documenti rilasciati dagli organismi internazionali ritenuti idonei dal Ministero degli affari esteri.

ATTIVITÀ
LEGISLATIVA



L'attività consuntiva nel periodo settembre-dicembre 2006

Nadia Minati

Con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri il 29 settembre 2006 prende l'avvio la "sessione di bilancio", durante la quale la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica esaminano ed approvano la legge finanziaria per l'anno 2007 e il bilancio pluriennale per il triennio 2007-2009.

Tra le disposizioni di vario contenuto introdotte dalla legge finanziaria si segnalano in particolare talune che vanno ad incidere sull'assetto organizzativo e funzionale delle Amministrazioni dello Stato e quindi anche del Ministero dell'interno. Si fa riferimento alla prevista riduzione nell'ambito dei singoli Ministeri degli uffici dirigenziali di livello generale in misura non inferiore al 10 per cento e di quelli di livello non generale non inferiore al 5 per cento, garantendosi, peraltro, la possibilità dell'immissione, nel quinquennio 2007-2011, di nuovi dirigenti in misura non inferiore al 10 per cento degli uffici dirigenziali.

Sempre nell'ottica di razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento è prevista la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche con strumenti di innovazione tecnologica, la rideterminazione delle strutture periferiche prevedendone la riduzione e, ove possibile, la loro riorganizzazione presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo, la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo, la riduzione delle dotazioni organiche del personale con funzioni di supporto che non deve eccedere il 15 per cento delle risorse umane utilizzate da ogni amministrazione, la ristrutturazione da parte del Ministero degli affari esteri delle reti diplomatica e consolari e degli istituti di cultura.

In coerenza con la revisione dell'ordinamento degli Enti locali prevista dal titolo V della parte seconda della Costituzione e con il conferimento di nuove funzioni agli stessi in base all'art. 118 della Costituzione, è prevista la ridefinizione degli ambiti territoriali per l'esercizio delle funzioni di competenza degli uffici periferici del Ministero dell'interno, da effettuarsi con regolamento su proposta del Ministro dell'interno tenendo conto di determinati criteri ed indirizzi.

Allo scopo di conseguire economie senza compromettere la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza vengono introdotte numerose disposizioni che costituiscono il c.d. "pacchetto-sicurezza". Si segnala la soppressione delle Direzioni interregionali della Polizia di Stato a decorrere dal 1° dicembre 2007

con la ripartizione delle relative funzioni tra le strutture centrali e periferiche della stessa Amministrazione.

Con l'obiettivo di un impiego più razionale delle risorse umane, logistiche, tecnologiche e dei mezzi delle forze di polizia per il conseguimento della sicurezza pubblica che possa realizzare nel contempo una riduzione della spesa corrente per locazioni, manutenzioni e canoni di servizi, è prevista la predisposizione da parte del Ministro dell'interno, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, di appositi piani pluriennali di riarticolazione e ridislocazione dei presidi territoriali delle Forze di polizia.

Di rilievo è la disposizione che prevede la possibilità di impiegare i mezzi, gli immobili e gli altri beni sequestrati o confiscati ed affidati in uso alle Forze di polizia per tutti i compiti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria definiti dall'amministrazione assegnataria.

Misure a tutela del personale delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e delle Forze armate sono previste in caso di spese di cura sostenute dal predetto personale a seguito di ferite o lesioni riportate nello svolgimento di servizi di polizia o di soccorso pubblico o nello svolgimento di attività operative o addestrative riconosciute dipendenti da causa di servizio.

Ulteriori risorse vengono reperite a livello territoriale per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, prevedendo che il Ministro dell'interno e, per sua delega, i Prefetti possano stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria da parte di quest'ultimi.

In materia di assunzioni di personale, per le esigenze connesse con la prevenzione ed il contrasto del terrorismo, anche internazionale, e della criminalità organizzata è prevista l'assunzione di 1.316 agenti della Polizia di Stato già trattenuti in servizio da ultimo in base al decreto-legge 27 settembre 2006, n. 260 (recante misure urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nonché di 600 vigili del fuoco e la stabilizzazione del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che risulti iscritto negli appositi elenchi da almeno tre anni ed abbia effettuato non meno di centoventi giorni di servizio. Con decreto del Ministro dell'interno sono stabiliti criteri, sistema di selezione e modalità abbreviate per il corso di formazione.

Altro obiettivo raggiunto per migliorare l'organizzazione dell'amministrazione della pubblica sicurezza è la previsione della realizzazione da parte dell'Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro del "Centro polifunzionale della Polizia di Stato" di Napoli.

Risorse vengono stanziare per il miglioramento del trattamento economico delle Forze armate e i Corpi di polizia.

Tra le ulteriori disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007 d'interesse per l'Amministrazione dell'interno si segnalano inoltre quelle relative al rispetto degli adempimenti previsti dal patto di stabilità da parte degli enti locali;

gli interventi in favore dei piccoli comuni e delle comunità montane; le misure in favore degli enti locali i cui organi siano stati sciolti; l'istituzione del Fondo per le esigenze connesse agli interventi in materia di immigrazione ed asilo; il finanziamento del servizio antincendio negli aeroporti; l'incremento del Fondo unico di amministrazione del Ministero dell'interno; l'istituzione di un Fondo per le esigenze infrastrutturali e di investimento dell'Amministrazione dell'Interno.

Va segnalata infine la disposizione con le quali s'intende perseguire il risanamento finanziario dell'Ordine Mauriziano di Torino portando a compimento le procedure di valorizzazione e di dismissione già avviate.

Con l'obiettivo di assicurare la permanenza in servizio di 1316 agenti ausiliari trattenuti della Polizia di Stato del 63° e 64° corso, viene deliberato dal Consiglio dei Ministri il decreto-legge 27 settembre 2006, n. 260, (convertito dalla legge 10 novembre 2006, n. 280), recante misure urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, con il quale viene stabilito il prolungamento fino al 31 dicembre 2006 del trattenimento in servizio. La legge finanziaria per il 2007 ne ha poi previsto in via definitiva l'assunzione.

Al fine di dare una risposta all'emergenza costituita dai continui sbarchi di cittadini extracomunitari e allo sfruttamento della manodopera extracomunitaria il Consiglio dei Ministri nella riunione del 12 ottobre e del 17 novembre 2006 approva il disegno di legge, presentato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'interno, in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale, attualmente all'esame della Camera dei Deputati (A.C. n. 1857) e il disegno di legge recante interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale, attualmente all'esame del Senato (A.S. n. 1201).

In particolare, il primo provvedimento novella in diversi punti l'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), ridefinendo il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, Viene infatti aggiunta alla attuale previsione del compimento di "atti diretti a procurare illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato" la condotta di chiunque promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato.

Viene altresì previsto l'inasprimento della reclusione e delle pene pecuniarie a carico di chiunque ponga in essere il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina attraverso determinate modalità ritenute particolarmente offensive in quanto sottopongono il clandestino a pericolo di vita, ne minacciano l'incolumità o lo sottopongono a trattamento degradante o il reato viene realizzato attraverso la disponibilità di armi o materiale esplosivo.

Tra le misure introdotte nell'ordinamento per arginare lo sfruttamento della manodopera extracomunitaria, viene prevista la modifica dell'art. 18 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero stabilendo che il rilascio del permesso di soggiorno per motivi

di protezione sociale venga effettuato anche in situazioni di grave sfruttamento del lavoratore, quando sia rilevato dalla pubblica autorità in modo inequivocabile un rapporto di lavoro clandestino connotato da determinate caratteristiche indicate dalla norma stessa.

È introdotta inoltre la reclusione e la multa per chiunque recluti manodopera o ne organizzi l'attività lavorativa mediante minaccia, violenza, intimidazione o grave sfruttamento. La pena è aumentata se sono sfruttati minori di sedici anni o stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale.

Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2006 è avviato l'esame del disegno di legge di delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali.

Con l'obiettivo di individuare un'unica sede istituzionale di confronto e di concertazione in cui vengono valutati in modo specifico gli interessi delle Regioni e degli Enti locali, la istituenda Conferenza Stato-Istituzioni territoriali assume le competenze conferite dalle norme vigenti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza Stato-città e autonomie locali e alla Conferenza unificata.

Oltre che in sede plenaria, la nuova Conferenza si articola in due sezioni per le questioni di esclusivo interesse regionale o d'interesse esclusivamente locale.

La sezione relativa agli Enti locali è presieduta dal Ministro dell'Interno o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, in base alla competenza, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri; ne fanno parte l'ANCI (associazione nazionale dei comuni d'Italia), l'UPI (unione delle province d'Italia) e l'UNCEM (unione dei comuni, delle comunità montane e degli enti montani).

Oltre agli atti di competenza delle vigenti Conferenze, è previsto che la nuova Conferenza esprima, su richiesta del Governo, il parere facoltativo, non vincolante, sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo, nelle materie di legislazione esclusiva statale che incidono sulle autonomie territoriali.

Altra competenza nuova rispetto alle attuali riguarda la previsione di un parere facoltativo sugli schemi di atti normativi delle Regioni che vengono sottoposti alla Conferenza su iniziativa delle Regioni stesse nonché la facoltà del Governo di chiedere la discussione in Conferenza sugli schemi di atti normativi delle Regioni. Con tale sistema, che consentirebbe allo Stato di effettuare un controllo preventivo sugli atti normativi regionali, si potrebbe ridurre l'elevato contenzioso presso la Corte Costituzionale.

Un ulteriore caso rispetto a quelli disciplinati dalle norme vigenti è costituito dalla previsione dell'intesa per l'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato nelle materie di competenza legislativa dello Stato.

Previsione intesa a soddisfare esigenze di unitarietà nel rispetto dei principi di sussistenza, differenziazione e adeguatezza.



Ministero dell'Interno
UFFICIO CENTRALE PER GLI AFFARI LEGISLATIVI E LE RELAZIONI PARLAMENTARI
Provvedimenti legislativi di iniziativa, di concerto e di interesse del Ministero dell'Interno

(aggiornato al 31/12/06)

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'emaneazione di atti di natura regolamentare (AS. 325 - AC 1222)	12/05/06	Senato 13/05/06			27/06/06	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	04/07/06	11/07/06	17/07/06				17/07/06 Legge n. 233 del 17/07/06
DDL	Legge Comunitaria 2006 (AC. 1042)	01/06/06	Camera 09/06/06	19/07/06	21/09/06	26/10/06	19/12/06	XIV					
	internazionali (AC 1288 - AS. 845)		05/07/06										
DDL	Liberalizzazione energia elettrica e gas naturale (AS 691)	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	21/09/06	03/10/06	18/10/06	24/10/06							
DDL	Assestamento bilancio 2006 (AC. 1254)	30/06/06	Camera 30/06/06	21/09/06	03/10/06	18/10/06	24/10/06							
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	I										

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 e R. Muzi.


Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO										Approvati definitivamente				
				Camera		Senato		Camera		Senato		Camera			Senato			
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		Comm	Aula		
DDL	Intercettazioni telefoniche ed ambientali (AC. 1638)	04/08/06	Camera 14/09/06	II														
DL	DL. n. 259 intercettazioni telefoniche (AS. 1013 - AC. 1838)	22/09/06	Senato 22/09/06	18/10/06	14/11/06	19/11/06											19/11/06 Legge n. 281 del 20/11/06	
DL	DL. n. 260/06 funzionalità dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza (AC. 1704 - AS. 1083)	22/09/06	Camera 27/09/06	04/10/06	10/10/06	25/10/06	07/11/06										07/11/06 Legge n. 280 del 10/11/06	
DDL	Legge finanziaria 2007 (AC. 1746 bis - AS. 1183)	29/09/06	Camera 01/10/06	04/11/06	19/11/06	15/12/06	19/12/06	21/12/06									21/12/06 Legge n. 296 del 27/12/06	
DDL	Bilancio pluriennale per il triennio 2007-2009 - (AC. 1747 - AS. 1184)	29/09/06	Camera 01/10/06	04/11/06	19/11/06	15/12/06	19/12/06	21/12/06									21/12/06 Legge n. 298 del 27/12/06	
DL	DL. n. 263 emergenza rifiuti Campania (AS. 1069 - AC. 1922)	06/10/06	Senato 09/10/06			08/11/06	09/11/06	22/11/06	06/12/06								06/12/06 Legge n. 290 del 06/12/06	
DDL	Contrasto immigrazione clandestina (AC. 1857)	12/10/06	Camera 26/10/06	II														
DDL	Riduzione del disagio abitativo (AC. 1955 - AS. 1231)	10/11/06	Camera 16/11/06	13/12/06	19/12/06													
RAT	Ratifica convenzione UNESCO diversità espressioni culturali (AS. 1179 - AC. 2081)	10/11/06	Senato 16/11/06			22/11/06	19/12/06											
DDL	Contrasto sfruttamento manodopera extracomunitaria (AS. 1201)	17/11/06	Senato 05/12/06			I e XI												
DL	DL. n. 283 Risanamento Ordine Maurizioano (AC. 1980)	23/11/06	Camera 24/11/06	XII														Assorbito legge n. 296/06

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	Modernizzazione ed efficienza della P.A. (AC. 2161)	01/12/06									
DDL	Conferenza Stato-Istituzioni territoriali (preliminare)	22/12/06									
DDL	Istituzione di squadre investigative comuni (AS. 1271)	22/12/06									
DDL	Repressione violenza in famiglia (AC. 2169)	22/12/06									
DL	DL n. 300 proroga di termini (AC. 2114 - AS. 1293)	22/12/06	Camera 28/12/06	I							

 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 e R. Muzi.

LE CONFERENZE DEL LUNEDÌ



Marco D'Alberti

La liberalizzazione dei servizi tra Europa, Stato e Amministrazioni locali

A cura di Paolo Canaparo

Il 4 dicembre 2006, nella Sala del Consiglio presso il Gabinetto del Ministro dell'interno, si è tenuto un incontro con il professore Marco D'Alberti, ordinario presso la facoltà di Scienze politiche de "La Sapienza", Università degli studi di Roma, su "La liberalizzazione dei servizi tra Europa, Stato e Amministrazioni locali".

Il mercato dei servizi, ha esordito il Professore, costituisce, sempre più, l'ambito di sviluppo più significativo del sistema economico mondiale.

La relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 30 luglio 2002, su "Lo stato del mercato interno dei servizi", riferisce che l'economia dei servizi produce, nella Unione europea, il 70 per cento del prodotto interno lordo e dell'occupazione; percentuali sostanzialmente corrispondenti si registrano anche relativamente all'intero complesso produttivo mondiale.

È evidente, pertanto, come politiche di agevolazione della libera circolazione di prestatori di servizi nelle diverse strutture di mercato (da quelle locali e nazionali a quelle comunitarie e mondiali) costituiscano premessa necessaria per la realizzazione di durature condizioni di crescita, economica e sociale; diversamente, ostacoli alle ragioni di concorrenza e di competitività rallentano i processi di modernizzazione e compromettono le prospettive di occupazione.

La rimozione di inutili impedimenti all'economia dei servizi deve essere accompagnata, però, da una adeguata risposta alle istanze di tutela del contesto economico, sociale ed ambientale di riferimento e di garanzia delle condizioni di domanda ed offerta di prodotto. Le misure di protezione assicurano la fiducia tra i diversi attori istituzionali ed economici e, di questi, nelle forze di mercato. Esiti diversi conducono, inevitabilmente, alla opposizione di motivi di disagio, reali e/o percepiti, alla conflittualità all'interno e tra gli Stati, alla conseguente affermazione di interessi localistici e di chiusura alle dinamiche della concorrenza.

Quanto descritto è la ragione della centralità e della attualità che la questione dell'efficace contemperamento delle esigenze di libertà e di protezione assume nelle relazioni a livelli mondiale, comunitario, nazionale e locale. Esigenze la cui soluzione è, peraltro, evidentemente dinamica, per la diversità di riferimenti storici, politici, sociali e territoriali che condizionano la ideazione di modelli di regolazione

e di vigilanza di mercato e le modalità e la tempistica di intervento dei diversi livelli di governo.

Al riguardo, è significativo come, per lungo tempo, la maggior parte delle economie mondiali, soprattutto quelle che diedero origine alla Comunità Economica Europea, abbiano sottratto, alla piena applicazione delle regole di concorrenza, tutti i servizi, anche di tipo economico. L'offerta, anche di questi ultimi, veniva riservata, in via prevalente, ad organizzazioni pubbliche ed era soggetta, in ogni caso, ai principi generali di servizio pubblico, quali la continuità, l'eguaglianza e l'adeguamento ad esigenze di carattere generale o collettivo, largamente ispirati alla tutela di obiettivi di c.d. "socialità diffusa".

L'assunto muta alla fine del Novecento, quando la disciplina globale del commercio, che si consolida con l'istituzione del World Trade Organization (WTO), tende ad assorbire tutti i servizi, anche pubblici, nelle logiche mercantili, rivedendo l'assoluta prevalenza delle garanzie sociali sulle esigenze di maggiore libertà di intrapresa economica.

La nuova visione del mercato dei servizi trova formale traduzione nel *General Agreement on Trade in Services* (GATS, 1994), contenuto nell'allegato 1B dell'accordo istitutivo del WTO, che, al fine di conseguire il "*progressively higher level of liberalization*", detta regole generali di liberalizzazione del "commercio dei servizi" su scala planetaria. Esclude, dal processo di apertura alla concorrenza e alla competitività, le sole competenze di *puissance publique*, quali funzioni pubbliche in senso stretto, ovvero gli ambiti di prescrizione autoritativa riservate a pubblici poteri, come la difesa, la giustizia, l'ordine pubblico e la sicurezza.

L'approccio liberista è, però, notevolmente attenuato negli ordinamenti comunitario e nazionale.

In tali contesti, evidenti sono le finalità, generali, di tutela della coesione sociale ed economica e di salvaguardia ambientale, e, particolari, di garanzia di qualità e trasparenza dell'offerta di prestazione, al fine di evitare, nei diversi ambiti territoriali, rischi di *dumping* sociale ed economico.

Nel quadro del processo politico, avviato nel 2000 dal Consiglio Europeo di Lisbona, per l'incremento delle ragioni di competitività del complesso economico comunitario, la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, sullo stato del mercato dei servizi, indica, espressamente, quale finalità di regolazione e di controllo del sistema produttivo, la realizzazione di condizioni di sviluppo di quanto definisce "una economia sociale di mercato fortemente competitiva".

Il predetto obiettivo richiede che iniziative, per il superamento di monopoli e di rendite di posizione nel mercato dei servizi, prevedano, al contempo, limitazioni degli imperativi di mera concorrenza e competitività. Soluzioni diverse rischiano di compromettere il consolidamento di idealità comuni fra i popoli europei e, quindi, il processo di integrazione europea. Significativa, al riguardo, secondo il Professore D'Alberti, è la circostanza che la maggioranza degli osservatori di questioni comunitarie abbia attribuito il fallimento del progetto di Convenzione europea (si fa

particolare riferimento all'esito negativo del referendum in Francia) al timore, diffuso tra le diverse collettività nazionali, che, al rafforzamento dell'Unione europea, conseguisse la riduzione del complesso di tutele e garanzie, attualmente assicurate dagli Stati di appartenenza.

L'esigenza di sostenere il difficile processo di liberalizzazione dei servizi, senza pregiudicare, ulteriormente, le prospettive di consolidamento del sistema di governo europeo, sottende all'intero impianto normativo della "Direttiva sui servizi nel mercato interno" (nota come "direttiva Bolkstein", dal nome del Commissario al mercato interno che, nel 2004, ne presentò la prima proposta), pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 27 dicembre 2006.

L'atto comunitario rappresenta l'esito, non definitivo per molte delle questioni di interesse, di un lungo e complesso dibattito politico sulla ampiezza e sulle modalità e sulla tempistica di apertura del mercato dei servizi alla concorrenza e competitività.

Viene definito un quadro giuridico di superamento degli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori e di circolazione dei servizi tra Stati membri. Si garantisce, parimenti, a destinatari e produttori, la certezza giuridica necessaria all'effettivo godimento di tali prerogative riconosciute dal Trattato.

Ma, al contempo, si assicura un equilibrio tra le istanze di agevolazione delle dinamiche di mercato e le diverse aspettative di protezione.

I sostenitori di interventi di liberalizzazione più coraggiosi, ritenuti i soli in grado di realmente sostenere la crescita del sistema produttivo europeo, hanno sollevato importanti critiche alla direttiva.

È stato sottolineato come resistenze degli Stati membri abbiano indotto a sostituire il principio del Paese di origine, in base al quale un prestatore di servizi avrebbe recato con sé le regole dello Stato nel quale svolgeva, in modo stabile, l'attività, con quello del Paese di destinazione, escludendo, così, l'"effetto traino" che le legislazioni di maggiore apertura al mercato avrebbero potuto esercitare nei riguardi di quelle più conservatrici. Non sono state previste norme di coordinamento della attività delle diverse autorità nazionali di vigilanza e di controllo del mercato. Assolutamente insufficiente è apparsa la soluzione di prevedere la istituzione di un Commissario europeo per la tutela dei consumatori, la cui nomina è stata riservata allo Stato di Romania al momento dell'ingresso, all'inizio del corrente anno, nella Unione europea.

Molto importanti sono le limitazioni di applicazione dell'atto comunitario.

La direttiva si rivolge ai soli prestatori di servizi stabiliti in uno Stato membro, rimettendo la disciplina, per le ipotesi diverse, alla negoziazione nell'ambito della Organizzazione mondiale del commercio.

Numerosi sono i settori espressamente esclusi dal processo di liberalizzazione, come le attività di esercizio di pubblici poteri, i servizi privati di sicurezza, il finanziamento dei servizi sociali ed il sistema di aiuti ad esso collegato.

A questi, si aggiungono i servizi non economici d'interesse generale, riservati ad enti pubblici e privati, che, in quanto prevalentemente correlati a compiti di

garanzia dei diritti fondamentali alla dignità ed integrità personale e dei principi di coesione territoriale e di solidarietà, sono stati sottratti alla direttiva per superare le resistenze di attori istituzionali e di mercato. Gli Stati membri hanno la facoltà di definire, in conformità al diritto comunitario, quali prestazioni debbano considerarsi tali, in che modo debbano essere organizzate e finanziate, in conformità alle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, a quali obblighi specifici debbano attenersi.

Per il mantenimento dei necessari rapporti di reciproca fiducia fra gli Stati, fra questi e gli organismi comunitari e le diverse comunità nazionali, alle descritte limitazioni di applicazione dell'atto comunitario, si aggiungono disposizioni per la tutela dell'ambiente, della pubblica sicurezza e della sanità pubblica, del diritto al lavoro.

Eguale attenzione è rivolta alle particolari aspettative di protezione dei fruitori dei servizi.

La agevolazione allo stabilimento di prestatori non deve pregiudicare, in alcun modo, la garanzia di "alta qualità del servizio" (così si esprime la relazione della Commissione che accompagna la direttiva di cui trattasi).

Disposizioni puntuali assicurano la soddisfazione dei requisiti di informazione e di trasparenza di mercato, prevedendo la circolazione di notizie sulla onorabilità dei prestatori, sulle azioni disciplinari, amministrative o su condanne direttamente riconducibili all'attività prestata.

La affidabilità dell'offerta di servizi è, altresì, tutelata con il ricorso ad una regolamentazione di secondo livello, per settore di attività, definita con la partecipazione degli stessi ordini, organismi e associazioni professionali.

L'atto comunitario prevede che gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, debbano adottare "misure di accompagnamento" volte "ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi" (art. 31), a favorire "l'elaborazione, nel rispetto del diritto comunitario, di codici di condotta a livello comunitario" (art. 39) e "l'applicazione, a livello nazionale, dei codici di condotta adottati a livello europeo" (art. 39, ultimo periodo).

La "contrattualizzazione di regole" - ha evidenziato il professore D'Alberti - favorisce la adesione agli obiettivi di vigilanza e di controllo del mercato.

Ciò consente l'elaborazione di strategie condivise per l'incremento dell'efficienza e dell'efficacia di funzionamento del sistema di garanzie di offerta di servizio e per la riduzione delle ragioni di conflittualità dei prestatori con i diversi livelli di regolazione e con i fruitori. Ne consegue il rafforzamento della fiducia tra i diversi attori economici e fra questi e l'ordinamento e gli organi di governo comunitario, con evidenti effetti sulla pienezza e facilità di attuazione di politiche comunitarie di liberalizzazione.

Finalità di bilanciamento delle esigenze di una maggiore apertura dell'economia dei servizi alla concorrenza e competitività, con quelle di protezione economica, sociale e ambientale, sono proprie anche della legislazione nazionale, sia di attuazione di direttive comunitarie che di regolamentazione di ambiti di competenza riservata.

Recenti interventi normativi (si fa riferimento al decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modifiche, in legge 4 agosto 2006, n. 248, noto come “decreto Bersani”), che hanno introdotto disposizioni per le liberalizzazioni, la concorrenza e la difesa dei consumatori, assumono significativo rilievo per la corrispondenza ai principi comunitari, l’osservanza di pareri e raccomandazioni dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza. Gli obiettivi sono di “rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche per l’effetto di favorire il rilancio dell’economia e dell’occupazione” (art. 1).

Le note avversità ai predetti provvedimenti dimostrano, a parere del Professore, come il progetto di apertura al mercato dell’economia dei servizi non sia, allo stato attuale, a livello nazionale, pienamente condiviso dalle categorie produttive interessate, le quali, con manifestazioni di forte resistenza, intendono comprometterne l’esito; e, al contempo, determinano, a catena, la reazione, da parte delle diverse categorie di consumatori, a contrarietà che vengono interpretate meramente pregiudiziali, di difesa corporativa e di conservazione di situazioni di privilegio e di dominio del mercato.

Le difficoltà di merito dell’attuazione del programma di liberalizzazioni sono accentuate dalla complessità strutturale del sistema di governo dell’economia nazionale dei servizi. Significative funzioni di controllo e di vigilanza delle forze di mercato sono, difatti, riservate agli enti territoriali, le cui competenze, nel rispetto dei principi comunitari, sono fatte esplicitamente salve dalla Direttiva europea sui servizi nel mercato interno, sia relativamente all’esercizio di un potere normativo proprio in tema di mercato delle prestazioni, che di attuazione locale di norme nazionali.

Tale complessità di organizzazione e di competenze pone evidenti necessità funzionali di evitare inutili duplicazioni e/o sovrapposizioni di intervento, di garantire la univocità di indirizzo di regolazione, di scongiurare aggravii di costi per gli attori di mercato.

Nel rispetto delle prerogative degli Enti territoriali, e senza, in alcun modo, limitarne l’autonomia decisionale o, ancor più, svuotarne il ruolo e le attribuzioni, l’istituzione pubblica centrale è chiamata a corrispondere, efficacemente, alle esigenze di complessivo efficiente funzionamento degli strumenti di vigilanza e di controllo e di coerente finalità ed esito delle azioni di regolazione.

Liberalizzazioni a macchia di leopardo, che conseguono ad incapacità di sistema, compromettono, difatti, la fiducia di attori di impresa e di fruitori nelle dinamiche del mercato e nelle forme di governo della concorrenza e determinano condizioni di eccessiva pericolosità ed onerosità di iniziative di espansione dell’offerta. Segue, al fine di superare gli impedimenti di ingresso in ambiti di attività diversi da quello di insistenza e per garantirsi, al contempo, facilità di eventuale successiva uscita, il ricorso ad una strategia nota come di “accomodamento”, che consiste nell’assecondare le dinamiche di concorrenza senza preoccuparsi della legalità, entrando, in altre parole, quale risposta alle vischiosità di mercato, in una logica di mercato nero o di economia

parallela. Gli effetti sono gravi rischi per la tenuta del sistema economico e sociale, europeo e nazionale, a causa dell'accrescimento delle dimensioni della c.d. "economia del sommerso", che, inevitabilmente, comporta gli incrementi di lavoro non regolare e di evasione fiscale e la riduzione delle garanzie di trasparenza ed affidabilità dell'offerta, che tanto gravemente compromettono gli interessi dei consumatori.

Nel descritto contesto, particolarmente significativo - ha sottolineato il professore D'Alberti - è il ruolo che potrebbe svolgere il Prefetto. Questi, difatti, è, innanzitutto, chiamato a garantire condizioni di legalità territoriale, quali premesse per il corretto sviluppo delle dinamiche di crescita economica e sociale. Deviazioni funzionali e violazioni dell'ordinamento di riferimento, nei sistemi economici locali e nel governo territoriale, sono evidenti ragioni di impedimento alle libere forze di mercato.

Le descritte esigenze di efficiente funzionamento del complesso di vigilanza e controllo sull'economia dei servizi richiedono, però, che, alle predette condizioni di sistema, si allinei, come riferito, la piena condivisione di strategie e modalità di intervento tra i diversi livelli di regolazione del mercato locale dei servizi.

Evidente rilevanza assume, pertanto, l'esercizio, da parte del Prefetto, delle funzioni di referente istituzionale per la leale e proficua collaborazione tra i diversi livelli di governo, statale e locale, e per la migliore interazione, di questi, con le diverse forme di rappresentanza di istanze territoriali.

La mediazione istituzionale e sociale può, difatti, rappresentare significativo contributo, ideale ed applicativo, per l'attivazione, da parte della pluralità di attori di sistema, di forme di coordinamento e di integrazione di azione sul mercato.

Ciò agevolerebbe la coerente attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di apertura al mercato dei servizi locali e, con riferimento a queste, la adozione, nel rispetto delle diverse identità territoriali, di soluzioni di governo e di vigilanza delle dinamiche di offerta di produzione, univoche e compatibili. Le peculiarità locali diverrebbero, così, la risorsa per un duraturo progresso economico e per una piena corrispondenza alle istanze di socialità diffusa, e non rappresenterebbero più ragione di conflittualità territoriale, più o meno latente, e di conseguente pregiudizio per le premesse di crescita complessiva del Paese.

Modello di azione, ai fini descritti, è la Conferenza permanente, consesso a livello regionale (nei capoluoghi di regione) e provinciale, presieduto dal Prefetto e che riunisce i rappresentanti dei diversi livelli di governo territoriale (rappresentanti delle Amministrazioni statali periferiche e di enti locali). La conferenza, quale strumento di coordinamento e di raccordo per il conseguimento della piena collaborazione istituzionale per la amministrazione del territorio, appare, difatti, la sede naturale per garantire un compiuto supporto alla pluralità di competenze ed esigenze di governo dell'economia dei servizi.

I numerosi spunti di riflessione proposti dal tema dell'incontro, hanno costituito occasione di intervento di Colleghi, con significativa attenzione per la diversità di valori e di aspettative sottesi ai processi di liberalizzazione e per la complessità del sistema di regolazione del mercato, con i correlati rischi di eccessivo localismo e di derive prote-

zionistiche. Importante suggestione ha offerto la prospettiva di ruolo del Prefetto nella attuazione di interventi di maggiore apertura del sistema produttivo locale alla competitività e concorrenza, e, in generale, nel sostegno al progetto di integrazione europea. L'assunzione del quale - stato sottolineato - richiede un adeguato sostegno della vocazione territoriale dell'istituto, con iniziative di rafforzamento funzionale e di maggiore destinazione di risorse, che consentano l'incremento della qualità di esercizio delle competenze, e, conseguentemente, del livello di soddisfazione delle comunità di riferimento.

Il Consigliere Alessandro Pajno, Sottosegretario all'interno, ha posto l'attenzione sulla liberalizzazione del mercato dei servizi quale esigenza di modernizzazione del Paese, che significa migliorare il rapporto con se stesso. La contrapposizione tra politiche di maggiore concorrenza e competitività e di protezione dei diritti sociali non ha ragione di esistere, in quanto non corrisponde ad una concezione del tutto esatta di mercato e di servizio.

Si tratta, difatti, di corrispondere a direttrici diverse, ma strettamente correlate e dai confini non così netti, perché mobile è la percezione di valori e di significati che vi sottendono. Antinomie solo apparenti che si inseriscono in un processo di sviluppo del mercato, che, quale sistema di regole dinamiche, è in grado di agevolare la convergenza.

Di particolare significato, in tal senso, è l'indirizzo assunto in tema di servizi di sicurezza, per l'esercizio dei quali, in luogo dell'iniziale totale chiusura alle dinamiche di concorrenza e competitività, si sta affermando l'interesse per le prestazioni di c.d. "sicurezza sussidiaria" da parte di attori di mercato. In un contesto di complessità di aspettative ed esigenze e di pluralità di competenze di regolazione del mercato, è evidente la centralità della funzione che attende il Prefetto, quale referente per la migliore soluzione del pluralismo istituzionale e sociale. Il Prefetto è chiamato ad assicurare l'efficienza del sistema di governo territoriale, garantendo decisioni certe e tempestive e l'orientamento ai grandi diritti di libertà e cittadinanza sociale. L'efficace corrispondenza alle predette istanze costituisce, al contempo, ragione di esistenza e di legittimazione dell'istituto prefettizio. La capacità di fornire risposta, nei sensi auspicati dalle Comunità locali, rappresenta la sfida per tutta l'Amministrazione dell'interno. Esiti diversi determinano un vuoto istituzionale che altre Amministrazioni sono pronte a colmare.

Il Prefetto Mosca ha concluso l'incontro richiamando alcune significative suggestioni offerte dal professore D'Alberti. In particolare, ha sottolineato le prospettive di coinvolgimento del Prefetto in questioni di evidente centralità per il processo di integrazione europea, che, ancora una volta, a più di duecento anni dalla istituzione, ne testimoniano l'attualità del ruolo e delle funzioni, quale garante delle condizioni di sviluppo delle diverse identità locali e referente territoriale per il proficuo coordinamento e raccordo dei diversi livelli di governo, statale e locale.

È evidente, in tale contesto, l'esigenza, richiamata dai colleghi, di una adeguata valorizzazione della vocazione territoriale dell'istituto quale affermazione di modernità della Amministrazione dell'interno.

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

(MOD-BP-07-6-2) Roma, 2007 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

