

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

itinerari
interni



PERCORSI NORMATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
LIBRERIA DELLO STATO

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

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

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

Direttore responsabile:
Carlo Mosca

Comitato esecutivo di redazione:

Liliana Baccari, Marco Baldino, Gianfelice Bellesini, Belinda Boccia, Annamaria Carrasco, Maria Antonietta Cerniglia, Antonio Corona, Pierluigi Cozzoli, Angelo De Prisco, Giancarlo Di Muro, Adriana Fabbretti, Leopoldo Falco, Sergio Ferraiolo, Paolo Formicola, Paola Gentile, Paola Giusti, Cinzia Guercio, Pina Lamanna, Luciana Lamorgese, Massimo Maria Maffei, Simona Massari, Giovanni Migliorelli, Nadia Minati, Antonietta Orlando, Ignazio Portelli, Filippo Romano, Alfredo Satriani, Stefano Scarcella, Maria Teresa Sempreviva, Roberta Serafini, Ciro Silvestro, Gerardo Tita, Franca Triestino, Vittorio Zappalorto.

Segretaria di redazione:
Marina Casa

Indice

INNOVAZIONE E PROGETTUALITÀ

Filippo ROMANO

- *La responsabilità del pubblico funzionario nel nuovo modello organizzativo della P.A.* _____ Pag. 11

Ciro SILVESTRO

- *La mobilità pubblico-privato dei dirigenti nella legge n. 145 del 2002* _____ » 29

PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

(a cura dell'Ufficio Controllo Interno)

- *La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione per l'anno 2003* _____ » 41

LEGGE FINANZIARIA

Ignazio PORTELLI

- *Il contesto finanziario e gli obiettivi della azione politica e amministrativa del Ministero dell'Interno* _____ » 55

ENTI LOCALI

Angelo de PRISCO

- *Le recenti disposizioni in materia di bilancio e funzionamento degli enti locali* _____ » 109

RELAZIONI PARLAMENTARI

Franca TRIESTINO

- *Le interrogazioni a risposta immediata: evoluzione e prospettive di riforma* _____ » 121

Giuseppe PISANU

- *Audizione sul fenomeno del terrorismo in Italia* _____ » 125

PUBBLICA SICUREZZA

Giovanni MIGLIORELLI

- *L'adeguamento della legislazione nazionale alla direttiva n. 93/15.CEE per l'immissione sul mercato e il controllo degli esplosivi per uso civile* _____ » 153

PROTEZIONE CIVILE

Maria Antonietta CERNIGLIA e Roberta SERAFINI

- *Riflessioni sul potere di ordinanza* _____ » 183

RELAZIONI COMUNITARIE

Sergio FERRAIOLO

- *Semestre di Presidenza italiana e direttive in materia di immigrazione ed asilo* _____ » 201

Chiara MAROLLA

- *In missione a Strasburgo come funzionario distaccato presso il Consiglio
d'Europa* _____

Pag. 209

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Nadia MINATI

- *Consuntivi dell'attività legislativa del Governo* _____

» 241

INNOVAZIONE
E
PROGETTUALITÀ



La responsabilità del pubblico funzionario nel nuovo modello organizzativo della P.A.

Filippo Romano

1. *La responsabilità del pubblico funzionario in generale*
2. *Il responsabile del procedimento*

1. La responsabilità del pubblico funzionario in generale

a) Responsabilità per danno e responsabilità di risultato

Il termine *responsabilità*, nel linguaggio giuridico tradizionale, ha lo specifico significato di **obbligo nascente dalla causazione di un danno**.

Per due millenni, dal diritto romano a quello moderno, la categoria giuridica della responsabilità ha mantenuto questo suo carattere originario. Nel corso del tempo sono mutate le condizioni e gli ambiti: dalla responsabilità per fatto altrui a quella per fatto proprio, dalla responsabilità per generica lesione a quella per danno ingiusto da atto illecito, dalla responsabilità civile a quella penale e amministrativa.

Non è cambiata, invece, fino ai giorni nostri, la concezione della responsabilità come sanzione, secondo l'antica accezione linguistica del termine rispondere quale sinonimo di "ricambiare" (dal verbo latino *spondere*, promettere, cui si antepone la preposizione oppositiva *re-*). È, questa, la responsabilità aquiliana, consacrata per la prima volta dalla *lex Aquilia* nel III secolo a.C., e sancita nel nostro ordinamento giuridico dall'articolo 2043 del Codice civile, vero *grundgesetz* valevole in ogni ambito e in tutte le branche del diritto (con alcuni distinguo per il penale) e anche con riferimento alla pubblica amministrazione.

Esiste anche, peraltro, una diversa accezione giuridica della categoria in esame, che si è andata delineando nell'ultimo secolo, in parallelo con il rafforzamento del diritto amministrativo e, più recentemente, con la riscoperta dell'anima organizzativista dello stesso. Si tratta della concezione della responsabilità quale "**dovere di cura**" cui, anche sotto il profilo linguistico, fa da sponda l'accezione latina di produzione, resa, assicurazione (detto, per esempio, di un fondo agricolo). Tale forma di responsabilità può essere anche definita come "responsabilità gestionale", o "di risultato". Quest'ultima caratterizzazione del termine ha rilievo pressoché esclusivo nel diritto amministrativo, e assume importanza soprattutto alla luce delle recenti innovazioni legislative in tema di responsabilità dei pubblici funzionari, delle quali si tratterà più avanti.

Fra le due accezioni brevemente tratteggiate si riscontrano punti di contatto. Entrambe le facce della bifronte categoria costituiscono responsabilità per com-

portamenti e sono accomunate dalla funzione di garanzia intesa, nel primo significato, quale garanzia della riparazione dell'eventuale danno e, nel secondo, quale garanzia del buon fine dell'azione amministrativa, cioè, in altre parole, del risultato.

Tuttavia dietro ciascuna di esse vi sono due modi quasi opposti di intendere i doveri del pubblico funzionario. Il primo è quello tradizionale, per il quale il principale obbligo dell'amministrazione verso i privati risiede pur sempre nel *neminem laedere* e quindi, a ben vedere, in una attenta e corretta applicazione delle regole giuridiche, con particolare riferimento a quelle procedurali, il cui rispetto basta a escludere l'ingiustizia del danno eventualmente cagionato (anche perché l'atto legittimo degrada i diritti soggettivi a interessi legittimi, non suscettibili di tutela aquiliana, almeno prima della nota sentenza della Corte di cassazione n. 500/1999) ¹. Il secondo è quello moderno, per il quale l'amministrazione, e i suoi funzionari, hanno in primo luogo l'obbligo di perseguire il pubblico interesse e conseguire gli obiettivi assegnati attraverso una complessa attività di cura; questa deve anche, naturalmente, essere legittima e non ledere alcuno, ma tali requisiti non assurgono più al rango di finalità bensì tornano al loro ruolo genuino di vincoli posti dal legislatore alla discrezionalità della pubblica amministrazione ².

b) Parallelismo fra l'evoluzione della responsabilità e l'organizzazione della P.A.

Nel passaggio dalla prima concezione alla seconda si identifica buona parte dell'evoluzione recente del diritto amministrativo ³. Diverse tendenze legislative e giurisprudenziali, infatti, vi hanno avuto riflessi diretti o indiretti: la trasparenza dell'azione amministrativa, il diritto d'accesso, la separazione fra attività di indirizzo

¹ Sulla concezione tradizionale della responsabilità della pubblica amministrazione e del pubblico funzionario come applicazione del principio del *neminem laedere* si diffonde buona parte della manualistica istituzionale e della pubblicistica tradizionale. Limitandosi ad alcuni testi di riferimento, si veda - per un inquadramento generale dell'argomento - VIRGA, P., *Diritto amministrativo - I volume: i principi*, Milano, 1989, pp. 399 e ss.; per una ricostruzione del percorso giurisprudenziale sulla responsabilità per danno illecito, si veda GALLI, R., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1991, pp. 491 e ss.; un'esplicita affermazione della derivazione civilistica dell'istituto si trova in BALDANZA, A., "Responsabilità della pubblica amministrazione" in *Dizionario enciclopedico del diritto*, diretto da Galgano, F., Padova, 1996, pp. 1282 e ss.

² Sulla concezione - o meglio sulle concezioni - moderne della responsabilità si veda la completa ricostruzione di TORCHIA, L., *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000, pp. 18-37.

³ Anche se, nel contempo, e con un parallelismo non casuale, il moderno diritto amministrativo conosce un decisivo rafforzamento della responsabilità per danni della pubblica amministrazione (e, ma in minor misura, del singolo funzionario). Ne sono esempi eclatanti la notissima sentenza della Corte di Cassazione n. 500 del 1999, con la quale è stato abbattuto il tabù della risarcibilità degli interessi legittimi e le meno note ma interessanti pronunce di merito che vanno affermando la responsabilità nei confronti del privato per "stress da burocrazia" (per esempio la sentenza del Giudice di pace di Perugia del 26 aprile 2000 n. 115, con la quale è stato condannato il Comune per non avere voluto riesaminare e annullare in via di autotutela una contravvenzione stradale palesemente illegittima). Sulla stessa linea si è mossa pure la giurisprudenza di legittimità, con la sentenza della Corte di cassazione del 10 maggio 2000, n. 5946, che ha riconosciuto a una studentessa universitaria il diritto al risarcimento del danno patito a causa delle defatiganti e inutili pratiche burocratiche cui si è dovuta sottoporre, in spregio della normativa sulla semplificazione procedimentale. Queste sentenze, peraltro, si caratterizzano per la loro natura mista, in quanto colpiscono sia la causazione del danno ingiusto, sia la negligenza nella cura dell'interesse pubblico (*sub specie* di atteggiamento ostantivo o inerte nei confronti del cittadino-utente del pubblico servizio).

politico e attività di gestione, l'istituzione del responsabile del procedimento, l'affermazione della risarcibilità degli interessi legittimi.

Sono tutte novità legislative o interpretative riconducibili al decennio di riforme degli anni novanta. L'antesignana, peraltro, risale ai primi anni settanta e coincide con l'introduzione della c.d. "responsabilità dirigenziale", con il **d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748**. A lungo sostanzialmente disapplicata nella pratica, e di conseguenza sottovalutata nelle elaborazioni teoriche dottrinali, tale ultima forma di responsabilità ha rappresentato il primo ingresso della responsabilità gestionale e per obiettivi nel nostro ordinamento.

La responsabilità dirigenziale, infatti, soprattutto alla luce della ridefinizione operata dal **d.lgs. 29/1993** e dal **d.lgs. 80/1998**, si identifica non con un obbligo di riparare il danno cagionato con un comportamento non giuridico o antiggiuridico bensì con il dovere di raggiungere gli obiettivi assegnati al dirigente dal vertice politico attraverso gli strumenti di programmazione suoi propri.

Come appena accennato, siffatta **concezione di responsabilità, incentrata sul risultato piuttosto che sul danno**, si è affermata al termine di un lungo processo evolutivo della struttura decisionale nella pubblica amministrazione. La trasformazione della concezione tradizionale di responsabilità in quella moderna ha coinciso, infatti, con il passaggio dall'amministrazione ministeriale verticistica a quella improntata alla separazione dei poteri e all'autonomia dei dirigenti.

Si tenga presente che, fino alla riforma della dirigenza del 1972 (d.P.R. 748), i pubblici funzionari non avevano un proprio spazio di discrezionalità come tale riconosciuto e tutelato dalla legge. Ogni loro potere discendeva dal vertice politico dei ministeri e degli enti pubblici diversi dallo Stato, attraverso il meccanismo della delega. La responsabilità limitata alla causazione di danni ingiusti, cioè quella da atto illecito, costituiva il logico *pendant* alla mancanza di poteri propri; infatti i funzionari, anche dei gradi più alti, non potevano essere ritenuti responsabili del raggiungimento di risultati che non toccava a loro conseguire essendo limitata la loro funzione all'esecuzione delle direttive dei vertici politici e al necessario coordinamento degli uffici.

Tanto forte era il legame concettuale fra una simile costruzione della pubblica amministrazione e la tradizionale concezione della responsabilità del singolo atto e dello specifico danno che De Stefani, il padre della riforma amministrativa fascista degli anni venti, affermava l'impossibilità di una responsabilità per risultati in un sistema gerarchico a causa del frazionamento delle competenze; era, pertanto, possibile solo una responsabilità per atti formali, del tipo più antico⁴.

Questa concezione della responsabilità dei funzionari pubblici era ispirata all'ideologia cavouriana sulla quale era stata disegnata la prima amministrazione ita-

⁴ DE STEFANI, A., *Prefazione*, in SPAVENTA, R., *Burocrazia, ordinamenti amministrativi e fascismo*, Milano, 1928, p. 5 ss. Cfr. anche DE STEFANI, A., *Una riforma al rogo*, Roma, 1963.

liana (anzi, già quella del Regno di Sardegna, risalendo la legge Cavour di riforma dell'amministrazione centrale al 1853).

La legge 1483/1853 diede, all'epoca, un assetto moderno allo stato sabauda, conformandolo al modello montesquieano della divisione dei poteri e della responsabilità dell'esecutivo di fronte al legislativo. L'oggetto fondamentale della riforma fu appunto il potere esecutivo, ovvero la pubblica amministrazione; l'obiettivo di Cavour era una ristrutturazione delle strutture amministrative che le rendesse coerenti al modello. A questo fine tutte le competenze amministrative furono concentrate nei ministeri, e vennero abolite le "aziende", che fino ad allora svolgevano la gestione economica dei servizi amministrativi.

Il risultato fu una struttura piramidale, con il vertice occupato dal ministro, legittimato dalla fiducia del Parlamento - e quindi degli elettori - in quanto membro del Governo. Soltanto il ministro poteva emanare atti (tutti i provvedimenti dell'amministrazione, infatti, portavano la sua firma), in quanto esclusivamente sulla sua persona incombeva la responsabilità politica.

La concezione ideologica di fondo era che, se la funzione esecutiva è svolta in virtù di un'investitura elettorale, attraverso la mediazione del Parlamento, allora tutta la struttura amministrativa deve fare capo ad organi responsabili davanti alle Camere ed al corpo elettorale. Corollario del principio della separazione dei poteri, con il correlato meccanismo della fiducia parlamentare, è dunque la struttura piramidale della pubblica amministrazione, che dev'essere, per così dire, "riassunta" tutta nella persona del ministro responsabile. In un modello così consegnato non v'è posto per entità amministrative al di fuori della struttura ministeriale ⁵.

I presupposti di questo ordinamento (un suffragio censitario assai ridotto ed un'amministrazione semplice e numericamente limitata), tuttavia, vennero a mancare con la fine dello Stato liberale ⁶. Già con la Sinistra al potere, ma soprattutto a partire dal 1912, con il suffragio universale, lo Stato si trasformò ed assunse caratteri più popolari; ne conseguì l'assunzione di compiti ed attività in numero sempre crescente (i c.d. fini secondari, o di progresso). Aumentarono quindi i servizi pubblici e l'intervento statale nell'economia. Si cominciò a disaggregare la pubblica amministrazione in una pluralità di soggetti ⁷. È stato un cammino quasi secolare, ancora oggi non invertito nonostante le recenti tendenze nella direzione della "privatizzazione".

La Costituzione repubblicana, all'articolo 97, collegò espressamente l'ordinamento degli uffici alle sfere di competenza dei pubblici funzionari, nonché alle loro attribuzioni e responsabilità (comma II), stabilendo un nesso fra quest'ultima e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Come noto, peraltro, il dettato costituzionale in materia è stato successivamente interpretato in maniera decisamente restrittiva.

⁵ ROMANO, F., *Le amministrazioni indipendenti*, in *Nuovi percorsi monografici di diritto amministrativo*, a cura di F. Caringella, Napoli, 1999.

⁶ Ma la concezione cavouriana di una burocrazia cieca esecutrice delle decisioni ministeriali appariva poco adeguata alla pratica amministrativa già all'epoca della sua formulazione. Bettino Ricasoli, nel 1866, tentò invano di ottenere la conversione di un decreto legge con il quale aveva introdotto la possibilità di creare direzioni generali di fatto svincolati dall'autorità dei ministri (cfr. SEPE, S., *Burocrazia e apparati amministrativi: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Milano, 1996, p. 41).

⁷ Secondo GIANNINI, M. S., *Il potere pubblico. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, pp. 75-80, che per primo iniziò a usare il termine "pubbliche amministrazioni" in luogo di "pubblica amministrazione", mentre nell'amministrazione tradizionale "gli uffici amministrativi hanno compiti meramente serventi rispetto agli organi istituzionali dell'ente", nello Stato moderno si identifica "un congiunto di amministrazioni diverse". Lo Stato contemporaneo è, pertanto, "un ente ad amministrazioni disaggregate e, conseguentemente, ad organi disaggregati".

La riforma del 1972, con l'introduzione della responsabilità dirigenziale, ha sostituito - nel rapporto fra vertice politico e vertice burocratico - il principio di direzione al vecchio principio di gerarchia, superando la tradizionale identificazione fra ministro (o altro vertice politico) e amministrazione.

Il principio di direzione abbandona lo strumento dell'*ordine* e lo trasforma nella *direttiva*, dal contenuto ampio e non puntuale, tale da lasciare spazi di discrezionalità al destinatario. Inoltre, il citato d.P.R. 748/1972 introduce sfere di competenza proprie dei dirigenti, distinguendo fra atti definitivi che *possono* essere adottati dai vertici burocratici e atti di esclusiva competenza del vertice politico.

Tuttavia, la facoltatività dell'esercizio dei poteri dirigenziali - rispetto alla parallela intangibilità e all'immanente elasticità di quelli dei vertici politici - ha impedito l'effettivo affermarsi dell'autonomia decisionale dei dirigenti e, di conseguenza, della loro reale responsabilizzazione con riferimento al risultato più che alla legittimità dei singoli atti. A ciò si aggiunga che, già dagli albori dello Stato unitario (con la legge di contabilità generale 22 aprile 1869, n. 5026, che istituì il sistema della Ragioneria generale e delle ragionerie centrali presso i ministeri) **il circuito contabile dell'amministrazione pubblica italiana è stato separato da quello gestionale-amministrativo**; ne è derivata una sostanziale impossibilità di attribuire la responsabilità per la cura della cosa pubblica e per il raggiungimento dei concreti obiettivi assegnati sia ai funzionari amministrativi che a quelli contabili: i primi perché istruivano e concludevano i procedimenti ma non emettevano ordini di spesa; i secondi poiché non influivano in modo esplicito e diretto sul processo decisionale. In terzo luogo, si deve evidenziare che anche la più temuta delle responsabilità dei pubblici funzionari, cioè quella patrimoniale nei confronti dell'erario (*sub specie* di responsabilità amministrativa e responsabilità contabile), è stata sempre legata alla causazione di uno specifico atto colposo o doloso, e non alla insufficiente risultato dell'attività gestionale ⁸.

Alla piena ed effettiva affermazione della responsabilità per risultato si è giunti soltanto dopo il trascorso decennio di riforme, i cui momenti fondamentali possono essere succintamente indicati nei seguenti:

1. **legge 142/1990** sull'ordinamento degli enti locali (generalizzata ed esplicita introduzione della dirigenza negli enti locali e prima apparizione del

⁸ Si è spesso detto che la separazione fra finanza e amministrazione, come, più in generale, ogni frammentazione di competenze, rende arduo anche l'accertamento della responsabilità tradizionale per causazione di danno (civile, penale o amministrativo-contabile che sia). Ciò è vero solo in parte, nel senso che la riconduzione del danno all'agente è più difficile, ma mai impossibile, grazie all'esistenza di protocolli legali o regolamentari di azione che disciplinano la scansione procedimentale degli atti e degli organi competenti ad adottarli.

La responsabilità di risultato, invece, consente accertamenti esatti dell'inadempimento del dovere di cura soltanto ove siano individuati soggetti responsabili di intere attività (o procedimenti, se si vuole), piuttosto che di singoli atti. Ciò è, appunto, impossibile quando siano diversi i responsabili delle decisioni e quelli delle spese. La riconduzione di entrambe le responsabilità ai dirigenti (quali "centri di spesa"), insieme alla obbligatoria individuazione dei responsabili dei procedimenti (ai sensi della legge 241/1990), consente finalmente una più agevole identificazione dei soggetti che rispondono del "buon andamento" della pubblica amministrazione.

- principio di separazione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa);
2. **legge 241/1990** sul procedimento amministrativo (introduzione della figura del responsabile del procedimento, sulla quale v. *infra*);
 3. **d.lgs. 29/1993** di riforma del pubblico impiego (privatizzazione dell'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni e definitiva consacrazione del principio di separazione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa);
 4. **d.lgs. 77/1995** di riforma del bilancio degli enti locali (trasformazione del bilancio in uno strumento di programmazione generale, con riduzione delle unità fondamentali di spesa e di entrata e decisivo aumento della discrezionalità dei centri di spesa);
 5. **contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza pubblica del quadriennio 1994-1997** (ancoraggio di una componente stipendiale al raggiungimento dei risultati);
 6. **legge 94/1997**, di riforma del bilancio statale e sull'unificazione dei ministeri del tesoro e del bilancio e programmazione economica (trasformazione del bilancio statale in uno strumento di programmazione generale, con riduzione delle unità fondamentali di spesa e di entrata e decisivo aumento della discrezionalità dei centri di spesa);
 7. **legge 127/1997**, c.d. "Bassanini *bis*" (decisivo rafforzamento della separazione fra politica e amministrazione negli enti locali, anche di piccole dimensioni, con l'attribuzione ai responsabili di servizio non aventi qualifica dirigenziale delle funzioni decisionali e delle relative responsabilità);
 8. **d.lgs. 80/1998** e d.lgs. 387/1998, sul pubblico impiego (seconda riforma della dirigenza con radicali modifiche al d.lgs. 29/1993, con la privatizzazione dei dirigenti generali, con l'attribuzione delle risorse finanziarie per obiettivi ai singoli dirigenti e con la definitiva consacrazione della responsabilità per risultati, anche attraverso la durata a tempo determinato e per fini individuati nel contratto individuale degli incarichi) ⁹;
 9. **legge 265/1999**, c.d. "Napolitano-Vigneri" (modifiche all'ordinamento degli enti locali con riordinamento della legge 142/1990 alla luce delle novità introdotte dalla "Bassanini *bis*");
 10. **d.lgs. 286/1999** di riordino dei meccanismi di valutazione e controllo nella pubblica amministrazione (predisposizione di strumenti e meccanismi idonei a verificare e a misurare il raggiungimento degli obiettivi assegnati da parte dei dirigenti).

⁹ È appena il caso di ricordare che il d.lgs. 29/1993 e i successivi interventi di modifica, fra cui, appunto, il d.lgs. 80/1999, sono infine confluiti nel "testo unico" sull'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, adottato con il d.lgs. 165/2001.

11. **d.lgs. 300/1999** e d.lgs. 303/1999 di riordino dell'amministrazione dello Stato (adeguamento delle strutture amministrative ai nuovi principi di separazione fra politica e amministrazione e alla responsabilità dirigenziale).

Le riforme appena elencate hanno segnato l'ingresso in quella che voce autorevole chiama "terza fase" evolutiva della responsabilità dei dirigenti pubblici¹⁰. La principale differenza rispetto al sistema istituito dal d.P.R. 748/1972 risiede nell'esclusività della competenza attribuita ai dirigenti. Le sfere di competenza dei vertici politici e dei vertici burocratici sono rigidamente delimitate, tanto da fare propendere certa giurisprudenza a ritenere viziato da incompetenza assoluta, e quindi emesso in carenza di potere, l'atto adottato in violazione di detta delimitazione¹¹. La tecnica di distribuzione della competenza, nel potere esecutivo, passa così da una tecnica basata sull'identità a una basata sulla separazione, a seconda della natura dell'attività da svolgere¹². A ciò si accompagna l'assegnazione ai dirigenti di risorse finanziarie finalizzate al perseguimento degli obiettivi indicati nei contratti individuali d'incarico, sanando l'antico divorzio fra amministrazione e finanza.

Conseguenza del nuovo regime di competenza e di attribuzione dei poteri di spesa, introdotto dal legislatore sia in considerazione del fallimento del sistema del d.P.R. 748/1972, sia al fine di ovviare a quella che si era andata rivelando negli ultimi decenni come una mancanza di capacità della classe politica ad amministrare (nel senso specifico del termine), è stata la definitiva affermazione del nuovo modello di responsabilità del quale s'è parlato fin qui: la responsabilità intesa come cura, come attività, come obbligo di rispondere dei risultati conseguiti piuttosto che quale passivo comportamento *de damno vitando* rispettoso in primo luogo del *neminem laedere*; una responsabilità nuova che accompagna l'evoluzione da un'amministrazione "per atti" a una "per attività" e, in prospettiva, da un diritto amministrativo orientato alla *fase patologica* e alla riparazione giurisdizionale della lesione dei diritti e degli interessi a uno orientato alla *fase fisiologica* e al soddisfacimento degli stessi diritti e interessi, privati e pubblici.

La responsabilità del pubblico funzionario dopo la sentenza Cass. SS.UU. 500/1999

Si è prima fatto cenno a come, fra le diverse cause della concezione della responsabilità come obbligo nascente da causazione di un danno, vi fosse anche la concezione tradizionale della posizione giuridica del privato di fronte ai provvedimenti amministrativi. È opportuno, adesso, soffermarsi brevemente sull'argomento.

¹⁰ TORCHIA, L., *cit.*, p. 24.

¹¹ L'esclusività della competenza dirigenziale è confermata dall'abrogazione - con il d.lgs. 80/1998 e con la legge 127/1997 - del potere di avocazione del vertice politico (eccezion fatta per il potere di annullamento ministeriale per soli motivi di legittimità). Nell'amministrazione statale, il ministro non può né avocare né revocare e, in caso di inerzia del dirigente competente, può intervenire soltanto in via indiretta, nominando un commissario *ad acta* (articolo 14 del riformato d.lgs. 29/1993).

¹² Cfr. TORCHIA, L., *cit.*, p. 29.

Gli atti legittimi della pubblica amministrazione che abbiano effetti nella sfera dei privati, secondo un orientamento costante, cagionano un “affievolimento” dei diritti soggettivi a interessi legittimi, a condizione che siano stati emanati in presenza dei presupposti e delle condizioni di legge; in altre parole, a condizione che non siano stati adottati in carenza di potere (ove il “cattivo uso” dello stesso ha effetto comunque degradante sui diritti, salva la possibilità di ottenere l’annullamento dell’atto lesivo).

Ne consegue che il rispetto delle norme procedurali, pur non assicurando la resistenza del provvedimento a ogni tentativo di caducazione in via giudiziaria, ne garantisce comunque la non lesività nei confronti di posizioni giuridiche di privati. In altre parole, il rispetto delle regole stabilite dalle norme basterebbe di per sé solo a escludere l’ingiustizia del danno, nella costruzione tradizionale, in quanto è ingiusto il danno *contra jus*, cioè che lede diritti soggettivi.

Il riconoscimento dell’ingiustizia del danno anche nell’attività amministrativa lesiva di interessi legittimi, con la sentenza della Cassazione SS.UU. 500/1999, fa venire meno la garanzia di non lesività implicita nel rispetto delle norme procedurali e nel conseguente effetto di degradazione del diritto a interesse. In altre parole, non è detto, adesso, che un’attività amministrativa rispettosa delle regole formali sia, per ciò solo, al riparo da censure e responsabilità per lesioni a danno di privati; al funzionario pubblico è richiesta qualcosa in più che non un mero atteggiamento estensivo (da comportamenti potenzialmente lesivi o da procedure incorrette sul piano delle forme): un’attività che concretamente persegua il pubblico interesse e la soddisfazione degli interessi privati ove non contrastanti con il primo.

Resta ferma, naturalmente, la limitazione della responsabilità amministrativo-contabile e di quella civile nei confronti dello Stato alla sola colpa grave (oltre che al dolo); ma la correttezza giuridico-formale dell’atto non vale più a escludere la responsabilità del soggetto che lo ha posto in essere.

Il decisivo rafforzamento della responsabilità per danni della pubblica amministrazione (e, ma in minor misura, del singolo funzionario) non contraddice la decisa evoluzione verso la responsabilità di cura, poiché in ogni caso si iscrive nella più generale tendenza verso la maggior tutela dei privati nei confronti dell’attività amministrativa, nel quadro di una più moderna sensibilità del diritto alle esigenze dei cittadini.

2. Il responsabile del procedimento

a) Nozione

La più importante, fra le forme di responsabilità ascrivibili alla nuova tipologia (responsabilità di cura o di risultato), è anche la più generale, poiché si riscontra necessariamente in ogni ambito amministrativo. Essa ricorre in relazione a ogni

procedimento amministrativo, indipendente dall'amministrazione procedente e dall'oggetto dello stesso. Per queste ragioni è utile ripercorrerne le linee generali a migliore illustrazione di quanto fin qui argomentato sulla nuova concezione di responsabilità.

L'articolo 4 della legge 241/1990 è, infatti, una norma generale di una legge di principi. Esso, come noto, prevede che tutte *“le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare, per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza, l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale”*.

La legislazione di settore, precedente ma soprattutto successiva alla legge 241/1990, ha introdotto specifiche figure di responsabile del procedimento, differenziate per l'ambito specialistico della materia. Ne sono esempi il responsabile unico per le fasi di realizzazione dei lavori pubblici (articolo 7 della legge 109/1994, c.d. legge “Merloni”), il responsabile del trattamento dati (articolo 8 della legge 675/1996, c.d. legge sulla *privacy*), il responsabile della sicurezza (articolo 15 della legge 675/1996) e il responsabile del servizio per la tenuta del protocollo informatico (articolo 12 del d.P.R. 428/1998). Sono figure comunque accomunate dall'appartenenza al *genus* creato dalla legge 241/1990, del quale condividono gli aspetti di fondo.

Prima di esaminare nel dettaglio la disciplina sul responsabile del procedimento bisogna evidenziare che il tipo di responsabilità di cui è portatore ha una duplice valenza: **verso l'interno dell'amministrazione**, intesa *come cura dell'interesse pubblico soddisfatto attraverso l'organizzazione degli uffici e il raggiungimento dell'obiettivo assegnato*; **verso l'esterno** quale *responsabilità per i risultati conseguiti* non già nei confronti dell'amministrazione e ai fini della retribuzione aggiuntiva, bensì *nei confronti dei privati interessati o dei cittadini e ai fini della soddisfazione dei loro interessi e diritti*.

b) Individuazione del responsabile del procedimento e profili organizzativi

Come già ricordato, l'articolo 4 fa obbligo alle amministrazioni di indicare, per ciascun procedimento, l'unità organizzativa responsabile. Tale individuazione, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato, ad onta della dottrina prevalente¹³, deve avvenire attraverso regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4 della legge 400/1988, poiché trattasi di disposizione di carattere normativo¹⁴.

Nell'ambito delle unità organizzative, alla precisa identificazione del responsabile deve provvedere il dirigente delle stesse unità. Questo, infatti, ai sensi dell'ar-

¹³ Cfr. SANDULLI, M. A., in AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1991, p. 98 e ss.

¹⁴ Parere del 21 novembre 1991, n. 141. Osserva in proposito CARINGELLA, F., *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 1998, p. 62, che l'affermata natura regolamentare ha la vantaggiosa conseguenza di imporre il passaggio al vaglio consultivo del Consiglio di Stato per il prescritto parere sugli schemi di regolamento, così favorendo “un prezioso compito di omogeneizzazione e raccordo delle soluzioni prospettate”.

articolo 5 della legge 241/1990 assegna a sé o ad altro dipendente la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente al singolo procedimento. In mancanza di individuazione la responsabilità di tutti i procedimenti assegnati all'unità organizzativa dal regolamento di cui sopra è del dirigente (articolo 5, comma 2).

La distribuzione delle competenze e delle connesse responsabilità procedurali avviene, pertanto, secondo il seguente schema:

- 1) **l'amministrazione si dota di apposito regolamento di organizzazione** con il quale individua i procedimenti e ne attribuisce la competenza e le responsabilità alle diverse unità organizzative in cui si suddivide, salvo che la legge non disponga già in materia (come le norme di depenalizzazione fanno nei riguardi delle prefetture); la mancata adozione del regolamento, trattandosi di atto doveroso, inficia tutti i procedimenti amministrativi di competenza dell'amministrazione per illegittimità (contrasto con l'articolo 4 della legge 241/1990);
- 2) **i capi delle unità organizzative adottano uno o più atti amministrativi** con i quali assegnano a sé o a propri subordinati la responsabilità dei singoli procedimenti¹⁵; la mancata adozione degli atti comporta - come già esposto - la responsabilità diretta del capo dell'unità organizzativa (articolo 5)¹⁶.

Una volta individuato, il responsabile del procedimento deve essere noto agli interessati e ai controinteressati (un obbligo di comunicazione è sancito dall'articolo 5, comma 3 della legge 241/1990).

c) Responsabile dell'unità organizzativa e responsabile del procedimento

Giova soffermarsi brevemente sulla qualificazione professionale del responsabile del procedimento e del responsabile dell'unità organizzativa. La legge 241/1990 parla di dipendente per il primo caso e di dirigente per il secondo. In realtà, a seconda delle diverse amministrazioni sia l'uno che l'altro possono essere soggetti di qualifica dirigenziale o di altra qualifica. Nelle strutture ministeriali, di

¹⁵ È opportuno chiarire subito un'apparente contraddizione fra la legge 241/1990 e il d.lgs. 165/2001 (T.U. sull'impiego alle dipendenze della P.A.): la prima vuole che i dirigenti delle unità organizzative adottino atti amministrativi per l'assegnazione della responsabilità ai loro dipendenti; il secondo dice che gli atti con cui il dirigente organizza gli uffici da lui dipendenti sono "atti del privato datore di lavoro", ai sensi e ai fini della disciplina sancita dal Codice civile. Non vi è, in realtà, alcuna contraddizione: gli atti di organizzazione sono atti che possono anche avere rilievo esterno ma che sono principalmente diretti verso l'interno dell'ufficio (cioè della P.A.). Gli atti di individuazione del responsabile di ciascun procedimento (o di ciascun gruppo di procedimenti) sono atti che hanno una funzione precipuamente esterna, avendo lo scopo fondamentale di consentire al privato l'individuazione del soggetto responsabile per l'attività amministrativa che può incidere sulla sua sfera giuridica. La forma dell'atto amministrativo ha una funzione garantista per il privato. Ciò non toglie che - in mancanza di appositi atti di individuazione - il giudice può ritenere tali gli atti di organizzazione se questi, pur adottati "con i poteri del privato datore di lavoro", hanno le forme e i requisiti tali da potere essere definiti atti amministrativi (il che, nella prassi, avviene ancora spesso).

¹⁶ Nel caso in cui l'unità organizzativa sia un organo collegiale, secondo la giurisprudenza, non trova applicazione la possibilità di identificazione di un responsabile del procedimento diverso dal presidente dell'organo. Così, con riferimento al Consiglio superiore della magistratura, T.A.R. Lazio, sez. I, 5 aprile 1993, n. 568, in *Foro it.*, 1993, III, 476, con n. di FUZIO.

norma, i capi delle unità organizzative sono dirigenti o funzionari di qualifica immediatamente inferiore (*ex IX livello*, attualmente personale inquadrato nell'area C3). Negli enti locali sono dirigenti o dipendenti di altra qualifica, solitamente non inferiore all'*ex VI livello* - area C3 (ma il CCNL in vigore, quadriennio 1998-2001, impone che nei comuni con almeno un dipendente di VII qualifica - area D1 i responsabili dei servizi appartengano a tale area). Nelle carriere speciali, come la diplomatica o la prefettizia, sono dipendenti aventi qualifiche diverse ma equiparate a quelle dirigenziali del personale c.d. "privatizzato".

Naturalmente i responsabili dei singoli procedimenti sono di qualifica inferiore rispetto ai capi delle unità organizzative (oppure di pari qualifica ma con incarico subordinato). Questi, ai sensi del novellato articolo 16, comma 1, lett. e, del d.lgs. 29/1990 (dal d.lgs. 80/1998), svolgono funzioni di coordinamento e controllo dei responsabili dei procedimenti appartenenti alla propria unità organizzativa nonché funzioni sostitutive in caso di inerzia. Ciò perché - è il caso di sottolinearlo - la responsabilità del responsabile del procedimento non esclude quella del dirigente dell'unità organizzativa, relativa all'andamento generale dell'attività gestionale di competenza della stessa. I poteri del dirigente dell'unità organizzativa, comunque, non devono spingersi fino a privare di contenuto l'autonomia organizzativa e decisionale di cui deve godere il responsabile del procedimento, per poter efficacemente svolgere il ruolo conferitogli: i limiti sono quelli indicati dal citato articolo 16 (coordinamento, controllo, da intendersi quale verifica periodica degli stati di avanzamento delle pratiche, e sostituzione per inerzia).

Il termine "unità organizzativa" usato dal legislatore della legge n. 241/1990 è volutamente generico, dovendosi applicare a tutte le pubbliche amministrazioni (sopra si è fatto l'esempio dello Stato e degli enti locali territoriali, ma organizzazioni di tipo diverso presentano, solo per citarne alcune, le scuole, le università, gli enti pubblici non territoriali, le aziende). Qualche difficoltà identificativa può sorgere per le amministrazioni più ramificate. Spetta alla discrezionalità delle stesse prevedere quali procedimenti siano da riservarsi alla diretta competenza delle più grandi ripartizioni (dipartimenti, direzioni generali o centrali) e quali a quella delle unità più piccole. Criterio generale è che la qualità di "unità organizzativa" ai fini della legge 241/1990 debba essere attribuita ai più piccoli uffici aventi rilevanza esterna e comunque più vicini al cittadino. Ciò sia per ragioni pratico-organizzative (agli uffici più elevati nella piramide organizzativa e ai loro dirigenti devono essere lasciate solo funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo), sia per una doverosa attuazione anche all'interno delle organizzazioni pubbliche del principio di sussidiarietà¹⁷.

¹⁷ Per il principio di sussidiarietà - sancito dal Trattato di Maastricht, articolo 3B, 2 comma (articolo 5 nel Trattato UE, nuova numerazione) e dall'articolo 4, comma 3, della legge 59/1997 - lo Stato, nei confronti delle regioni e degli enti locali, come l'Unione Europea nei confronti degli stati membri, deve trattenere a sé soltanto quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere attribuite agli enti minori, in quanto "incompatibili con le dimensioni" degli stessi.

A ben vedere anche l'uso che si fa del termine "dirigente" in relazione alle tematiche della responsabilità e della competenza è generico e non corrisponde all'inquadramento contrattuale e retributivo della qualifica. Dirigente - ai fini degli effetti giuridici degli atti posti in essere - è colui che dirige e che risponde dell'attività complessiva di una unità organizzativa, a prescindere dalla qualifica formale rivestita. Vero è che il d.lgs. 29/1997, il d.lgs. 286/1998 (sui sistemi di valutazione e controllo nelle pubbliche amministrazioni) danno un ruolo ben definito al dirigente, inteso proprio come dipendente iscritto nell'apposito ruolo unico (per i ministeri); ma è vero anche che numerose discipline speciali, nonché la generale possibilità di reggenza degli uffici di livello dirigenziale da parte dei funzionari di qualifica immediatamente inferiore, impediscono di identificare univocamente il grado con la funzione.

Il responsabile del procedimento non riveste, dal canto suo, una posizione necessariamente sovraordinata rispetto ai colleghi coinvolti nel procedimento stesso. Tuttavia, poiché non può aversi responsabilità senza poteri, è evidente che le sue indicazioni relative al procedimento di cui è responsabile costituiscono direttive per gli altri impiegati. Si ritiene che il responsabile non possa delegare la responsabilità e i poteri conferitigli ad altri soggetti, stante il carattere fiduciario dell'investitura e in osservanza del generale principio per cui *delegatus delegari non potest*.

Un sistema interessante di distribuzione delle responsabilità è quello attuato dall'INPS, una delle amministrazioni pubbliche più avanzate sotto il profilo organizzativo e più attente all'efficienza e alla misurazione delle prestazioni. Nelle sedi dell'INPS (uffici periferici) è stata istituita una figura apposita, il responsabile di processo, cui il contratto nazionale d'amministrazione in vigore ha dato riconoscimento anche sotto il profilo retributivo. Si tratta di un funzionario, inquadrato come "quadro", di qualifica sub-dirigenziale che sovrintende all'intero procedimento di

Segue nota 17

Ne discende che la generalità delle competenze e delle funzioni amministrative deve essere attribuita, in ordine gerarchico inverso, innanzitutto ai comuni, quindi alle province ed alle comunità montane, quindi alle regioni ed infine allo Stato. Il quale, da ultimo, a sua volta cede all'Unione Europea, in sede di legislazione comunitaria, le sole funzioni che non possono che essere svolte in ambito continentale. In buona sostanza, il meccanismo funziona nel modo seguente: al comune spettano tutte le funzioni amministrative con l'esclusione di quelle che esso non può svolgere a causa delle proprie ristrette dimensioni (sia come entità che come istituzione), ovvero perché esulano dall'interesse locale. Queste funzioni devono essere attribuite alla provincia o, *ratione materie*, se presente, alla comunità montana, con l'esclusione di quelle che non possono essere adeguatamente svolte in ambito provinciale. Queste devono essere riservate alle regioni e, soltanto se esulino anche dall'ambito territoriale e di interesse regionale, oppure dalle effettive possibilità gestionali delle amministrazioni regionali, allo Stato.

Scopo di siffatto modello di distribuzione delle competenze è quello di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, delle associazioni e delle comunità locali, tramite l'attribuzione delle responsabilità pubbliche alle autorità amministrative più vicine ai cittadini interessati (e dunque da questi maggiormente controllabili con gli istituti della democrazia rappresentativa).

Si usa distinguere, in dottrina, una *sussidiarietà verticale*, che è quella intercorrente fra i diversi livelli di governo della cosa pubblica, da una *sussidiarietà orizzontale*, che intercorre, invece, fra le pubbliche amministrazioni in genere e i soggetti privati. Entrambe, peraltro, sono componibili nell'unico disegno piramidale di competenze che parte dagli individui per giungere, attraverso le formazioni giuridiche private e pubbliche intermedie, fino allo Stato.

Per maggiori approfondimenti si veda CARINGELLA, F., CRISAFULLI, A., DE MARZO, G., ROMANO, F., *Il nuovo volto della pubblica amministrazione - tra federalismo e semplificazione*, Napoli, 1999, p. 11 ss.

competenza della sede (che è, per l'INPS, l'unità organizzativa cui fa riferimento la legge 241/1990, diretta da un funzionario con qualifica dirigenziale). Si può dire che per l'INPS la nuova distribuzione delle competenze e delle responsabilità introdotta dal d.lgs. 29/1993 e dal successivo d.lgs. 80/1998 ha correttamente comportato una riorganizzazione complessiva della struttura (la cui mancanza era stata, invece, una delle ragioni del fallimento della riforma del 1972).

Fin qui si è dato per scontato che l'intero procedimento sia di competenza della stessa unità organizzativa, e che l'adozione del provvedimento finale sia di competenza del suo dirigente. In alcuni casi, tuttavia, il procedimento è suddiviso fra più unità organizzative (procedimenti complessi). In tal caso la legge impone un distinguo: se le unità amministrative appartengono a diverse amministrazioni la responsabilità del procedimento non potrà che essere suddivisa fra le diverse unità amministrative interessate; se, invece, queste appartengono alla medesima amministrazione, sembra corretta l'interpretazione che, anche per un fondamentale *favor* per il privato interessato, considera doverosa l'identificazione di un unico responsabile¹⁸.

Si pone, in tal caso, il problema dell'inquadramento del rapporto fra il responsabile e i capi delle unità organizzative interessate. Per evitare il porsi della questione, il Dipartimento della funzione pubblica si è espresso, nell'immediatezza della pubblicazione della legge 241/1990, in senso contrario alla possibilità di individuare un responsabile unico¹⁹. Tuttavia, una più moderna concezione delle strutture amministrative consente, anzi impone, di mutuare dalle organizzazioni private l'assetto delle organizzazioni di progetto o quello c.d. "a matrice". In buona sostanza, con tali modalità organizzative, un responsabile del procedimento (o del processo, secondo la terminologia adottata dall'INPS) può fare riferimento, per l'uso delle diverse strutture intervenienti, a diverse unità organizzative. Naturalmente si affievolisce, in tal caso, la sua dipendenza dai capi delle stesse, che diviene soltanto funzionale e limitata alle singole fasi procedimentali. Continuano, però, a dipendere dai capi delle unità tutte le risorse delle stesse, di personale, strumentali e finanziarie. Inoltre, permane il già citato potere sostitutivo in caso di inerzia, da ricondursi, evidentemente, in capo al dirigente della prima ripartizione amministrativa che comprenda nel suo seno tutte le unità organizzative coinvolte (in altre parole, il minimo comun dirigente...).

Nulla quaestio, invece, riguardo alla competenza ad adottare il provvedimento finale. La stessa legge 241/1990, infatti, considera eventuale l'ipotesi che questa coincida con la responsabilità del procedimento (articolo 5, comma 1). Altrettanto eventuale, pur se statisticamente maggioritaria, è la possibilità che l'adozione competa al dirigente dell'unità organizzativa. In ogni caso non vi è alcun ostacolo concettuale alla scissione dell'istruttoria dalla sottoscrizione dell'atto fina-

¹⁸ Cfr. CARINGELLA, F., *cit.*, p. 63.

¹⁹ Circolare 5 dicembre 1990, n. 58307/7.463.

le, tanto più in una pubblica amministrazione in cui, per un secolo abbondante, questa è stata la regola (visto che tutti gli atti erano di competenza dei vertici politici).

d) Compiti del responsabile del procedimento

L'articolo 6 della legge 241/1990 individua i compiti del responsabile del procedimento. Questi possono schematicamente essere così elencati:

- 1) **valutazione preliminare delle condizioni di ammissibilità, dei requisiti di legittimazione e dei presupposti rilevanti** per l'emanazione del provvedimento finale; siffatto esame preliminare importa nel diritto amministrativo il principio processualistico di economia per il quale l'esame dell'ammissibilità della questione deve precedere e, se del caso, escludere la valutazione della fondatezza della domanda;
- 2) **compimento di tutti gli atti istruttori** necessari all'emanazione del provvedimento finale (accertamenti tecnici, ispezioni, richieste di documenti, di rettifiche o di dichiarazioni, studi giuridici, ecc.); la necessità degli atti istruttori deve essere intesa in modo restrittivo: il compimento di atti non strettamente necessari o la richiesta di documenti non necessari, a meno che non ricorrano straordinarie e motivate esigenze (articolo 1, comma 1, della legge 241/1990), possono comportare l'annullamento giurisdizionale del provvedimento per eccesso di potere ²⁰;
- 3) **indizione delle conferenze di servizi** previste dall'articolo 14 della legge 241/1990 o, in mancanza dell'apposita competenza, proposta dell'indizione agli organi competenti; si ricorda che l'indizione della conferenza di servizi segue l'accertamento della necessità di un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, ovvero di acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati da parte di altri organi o enti pubblici;
- 4) **cura delle comunicazioni, delle pubblicazioni e delle notificazioni** previste dalle leggi e dai regolamenti in vigore;
- 5) **adozione del provvedimento finale**, ove ne sussista la competenza; in mancanza, **trasmissione degli atti all'organo adottante**.

e) Tipi di responsabilità

Dall'esame dei compiti appena elencati appare chiaro che la responsabilità del soggetto in esame è responsabilità di cura e di risultato, nel senso più volte chiarito nel corso dell'esposizione. Tuttavia incombono sul predetto anche le più tradi-

²⁰ Cfr. CORSO-TERESI, *procedimento amministrativo e diritto d'accesso ai documenti amministrativi*, Rimini, 1991, p. 85.

zionali responsabilità per fatto illecito e per danno ingiusto, sotto il profilo civile, penale e amministrativo. È il caso di esaminarle separatamente.

1) Responsabilità penale

Il responsabile del procedimento può essere chiamato a rispondere penalmente a cagione dell'incuria nell'adempimento dei propri compiti quando questa integri *omissione d'atti d'ufficio* ai sensi dell'articolo 328, comma 2, del Codice penale (modificato dalla legge 86/1990, non a caso coeva della legge 241/1990). Si ricorda che costituisce omissione il mancato compimento degli atti del proprio ufficio entro trenta giorni della richiesta dell'interessato salva risposta recante esposizione delle ragioni del ritardo. Il termine coincide, non a caso, con quello generale individuato dalla legge 241/1990 (articolo 2, comma 3). Secondo l'opinione prevalente in dottrina, l'ampliamento del termine generale, che è consentito alle amministrazioni dallo stesso articolo 2 della legge 241/1990, comporta anche l'estensione del termine di cui all'articolo 328 c.p. Ciò perché l'interpretazione estensiva è ammessa in quanto in *favor rei*; in ogni caso la maggiore lunghezza del termine indicato dai regolamenti in materia costituisce se non altro scriminante, *sub specie* di esercizio di un diritto e adempimento di un dovere.

Il comportamento omissivo del responsabile del procedimento non può normalmente integrare gli estremi dell'abuso d'ufficio (articolo 323 c.p.), soprattutto a seguito della recente riforma del reato, che ha introdotto il dolo specifico dell'intenzione dell'agente di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero un danno ingiusto (legge 234/1997).

2) Responsabilità civile

Il funzionario che ha la cura del procedimento risponde civilmente dei danni cagionati a terzi con violazione degli obblighi fissati dall'articolo 6 della legge 241/1990 (v. *supra*). È questa una delle ragioni per cui il legislatore impone la comunicazione agli interessati dell'identità del responsabile del procedimento (articolo 5, comma 3).

3) Responsabilità amministrativa

Il funzionario preposto alla gestione del procedimento risponde anche sotto il profilo amministrativo, sotto i diversi aspetti che tale responsabilità assume:

- *contabile o erariale* (a seconda che si abbia o meno maneggio di valori), per i danni cagionati all'amministrazione;
- *disciplinare*, per le violazioni dei doveri del responsabile del procedimento in quanto pubblico dipendente, in applicazione dei contratti collettivi e delle eventuali norme di legge.

4) Responsabilità gestionale

Già la responsabilità disciplinare, nella misura in cui prescinde da un danno, si avvicina a quella gestionale la quale, come più volte precisato, riguarda le modalità di gestione delle attività affidate e i risultati da queste conseguite.

Poiché non si dà responsabilità senza sanzione, oltre che senza poteri, sorge un problema a proposito della possibilità di configurarne il tipo gestionale a carico dei funzionari che non rivestono la qualifica di dirigente.

Infatti, per i dirigenti la responsabilità gestionale si identifica con quella dirigenziale e ha le seguenti sanzioni, elencate in ordine di gravità:

- mancata corresponsione della retribuzione di risultato (anche unitamente ad una della sanzioni successive);
- mancata conferma dell'incarico alla scadenza;
- rimozione dall'incarico e, per i dirigenti statali, messa a disposizione del ruolo unico.

Per i responsabili non dirigenti predette sanzioni non sono applicabili. Posto che la sanzione della rimozione spetterebbero alla disciplina legale, va peraltro denunciata una carenza dei contratti collettivi in merito alla previsione di una parte della retribuzione dei funzionari di grado più alto legata ai risultati, qualora incaricati della responsabilità di procedimenti.

Tuttavia, una sanzione già allo stato individuabile esiste: è la mancata conferma nell'incarico al quale, in molti contratti, sono legate apposite voci retributive. Per esempio, nel CCNL degli enti locali sono previste apposite indennità, di un certo valore, per le c.d. posizioni organizzative, cioè per gli incarichi che pongono il dipendente in posizione di coordinamento di un gruppo di lavoro o di una sezione operante all'interno di un servizio avente rilevanza esterna. Nello stesso contratto sono previste indennità superiori per i responsabili dei servizi i quali, come si è già detto, possono anche non essere dirigenti, soprattutto nei piccoli comuni. Il contratto di settore dell'INPS prevede un'indennità per i responsabili di processo, come già accennato. Altri contratti di lavoro prevedono forme simili di retribuzione aggiuntiva. La mancata conferma dei soggetti incaricati comporta, quindi, la perdita di dette indennità, la cui misura è sovente non trascurabile (da 10 a 15 milioni annui per le posizioni organizzative e le responsabilità di processo; da 10 a 25 milioni per le responsabilità dei servizi).

A ciò si aggiunga che le singole amministrazioni, e addirittura, in sede di contrattazione decentrata, i singoli uffici possono prevedere altre forme di incentivazione la cui perdita per responsabilità nella cattiva gestione e nel mancato raggiungimento degli obiettivi costituisce una sanzione sufficiente.

Da ultimo, si tenga presente che i contratti collettivi dell'ultima tornata (1997-2001) hanno reintrodotta, dopo una pernicioso latitanza che durava dal 1981-83, forme di progressione in carriera per il personale di tutti i livelli. Anche questa può costituire un incentivo, nonché, *a contrario*, una sanzione, per il corretto espletamento dei doveri inerenti la responsabilità gestionale.

Si deve peraltro sottolineare come la limitazione del sistema delle nomine e dei controlli di gestione alla dirigenza - almeno nelle grandi amministrazioni - costituisca una incompletezza del nuovo sistema organizzativo della pubblica amministrazione. In particolare, lascia perplessi il totale silenzio del d.lgs. 286/1999, che ha recentemente riordinato l'intero complesso dei meccanismi di valutazione e controllo, non preveda alcuna forma di controllo e valutazione sull'operato dei dipendenti non dirigenti.

La mobilità pubblico-privato dei dirigenti nella legge n. 145 del 2002

Ciro Silvestro

1. La mobilità pubblico - privato all'interno della riforma della dirigenza pubblica

L'art. 7, comma 1, della legge 15 luglio 2002, 145, di riforma della dirigenza statale, ha introdotto nel corpo del D.Lgs. 165/2001 un articolo 23 bis, il cui carattere innovativo traspare già dalla rubrica: *Disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato*. Da evidenziare, peraltro, che tale rubrica è, in parte fuorviante: la norma in oggetto riguarda, infatti, non solo la mobilità tra pubblico e privato ma anche la circolazione dei dirigenti tra soggetti pubblici diversi.

A fare da apripista sul tema si era adoperato un disegno di legge presentato dal governo nella passata legislatura, poi decaduto con lo scioglimento delle Camere. Anche in quell'occasione venne prospettato il ricorso ad aspettative prolungate dei dirigenti pubblici per favorire scambi di esperienze tra settore pubblico e privato, meccanismo da subito ribattezzato come un "biglietto di andata e ritorno per una trasferta nel mondo del privato"¹.

La relazione al disegno di legge governativo concretizzatosi nella legge 145/2002 sottolinea, invero, il rilievo strategico delle "norme dirette a favorire una maggiore mobilità dei dirigenti tra settore pubblico e privato, anche al fine di realizzare un proficuo e reciproco scambio di esperienze. L'esigenza suddetta, volta a realizzare una maggiore osmosi tra *management* pubblico e *management* privato, nasce dalla necessità di inserire velocemente nelle pubbliche amministrazioni quei meccanismi privatistici di gestione delle risorse umane e finanziarie che consentano un miglioramento della qualità dei servizi per le imprese e per i cittadini. Inoltre, la possibilità di effettuare esperienze di lavoro sia nel settore pubblico che nel settore privato contribuisce alla promozione della crescita professionale della dirigenza pubblica, oltre che della cultura manageriale, nonché di realizzare un meccanismo di *pantouflage* trasparente per assicurare un continuo scambio di esperienze, di *best practices* e di culture organizzative [la cosiddetta *cross fertilization*]".

L'indagine che segue mira ad offrire un primo commento alle disposizioni del nuovo articolo 23 bis del D.Lgs. 165/2001, per poi soffermarsi sui contrapposti

¹ M. ROGARI, *Il dirigente pubblico in aspettativa potrà fare un'esperienza nel privato*, in *Il Sole-24 Ore*, 30 ottobre 2000.

modelli del *pantouflage* e dello *spoils system*, i due meccanismi di interazione tra alta funzione pubblica e realtà esterne sviluppati, rispettivamente, in Francia e U.S.A. (con qualche nota sulle particolarità del caso italiano).

2. L'art. 23 bis del D.Lgs. 165/2001

L'art. 23 bis del D.Lgs. 165/2001 introduce una deroga al regime delle incompatibilità disposto per tutti i dipendenti pubblici dall'art. 60 T.U. n. 3/1957, norma richiamata dall'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 (anche esso modificato dalla l. 145/2002 con l'inserimento di un riferimento espresso all'allentamento del sistema delle incompatibilità scaturito dal nuovo art. 23 bis). I dirigenti delle pubbliche amministrazioni, nonché gli appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato, possono, ora, a domanda,² essere collocati in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale. Il periodo di aspettativa non comporta la perdita della qualifica posseduta³.

Tale disposizione non incide bensì si aggiunge alla vigente disciplina in materia di collocamento fuori ruolo. La legge 145/2002 ha, anzi, potenziato, semplificandole, proprio alcune delle procedure di fuori ruolo funzionali all'esercizio di incarichi e impieghi temporanei presso enti o organismi internazionali ovvero all'esercizio di funzioni presso Stati esteri (cfr. l'art. 8 della legge). D'altro canto, sempre per favorire meccanismi di mobilità – specie sulla direttrice privato/pubblico - il legislatore del 2002 ha parallelamente innovato anche la materia degli incarichi dirigenziali presso amministrazioni dello Stato conferibili ad esterni, rimodulando i contingenti e i soggetti interessati. L'inedito dettato dell'art. 19, comma 5-bis, del D.Lgs. 165/2001 precisa, in primo luogo, che gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, anche a dirigenti non appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, purché dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 ovvero di organi costituzionali. Tale facoltà è contenuta nei limiti del 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e del 5% della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia⁴. La legge

² L'istituto ha, dunque, carattere volontario.

³ Viene, inoltre, precisato che "è sempre ammessa la ricongiunzione dei periodi contributivi a domanda dell'interessato, ai sensi della legge 7 febbraio 1979, n. 29, presso una qualsiasi delle forme assicurative nelle quali abbia maturato gli anni di contribuzione. Quando l'incarico è espletato presso organismi operanti in sede internazionale, la ricongiunzione dei periodi contributivi è a carico dell'interessato, salvo che l'ordinamento dell'amministrazione di destinazione non disponga altrimenti".

⁴ I dirigenti non appartenenti ai ruoli ministeriali che assumono tali incarichi sono collocati, per il periodo dell'incarico stesso, in fuori ruolo, comando o analogo istituto. Le percentuali indicate dalla legge per il conferimento di incarichi dirigenziali ai particolari soggetti in questione hanno un carattere aggiuntivo rispetto al contingente, previsto dal successivo comma 6 dell'art. 19, in tema di altri incarichi esterni (contrariamente a ciò che avveniva, invece, nel contesto della precedente disciplina).

145/2002 è poi, intervenuta sull'originario dettato del comma 6 dell'art. 19 D.Lgs. 165/2001, prevedendo un significativo aumento degli incarichi dirigenziali attribuibili, con contratto a tempo determinato, a soggetti, dalle specifiche e comprovate qualità professionali, non appartenenti ai ruoli dirigenziali pubblici. Rispetto alla precedente formulazione della norma, detti posti sono incrementati dal 5% al 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e dal 5% all'8% della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia ⁵.

Tornando all'esame dell'art. 23 bis D.Lgs. 165/2001, si deve evidenziare come, al fine di evitare fenomeni di connivenza/sviamento, pregiudizievoli alla trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, l'aspettativa per lo svolgimento di attività o incarichi presso soggetti privati o pubblici non può comunque essere disposta qualora:

- a) l'interessato, nei due anni precedenti, è stato addetto a funzioni di vigilanza, di controllo ovvero, nel medesimo periodo di tempo, ha stipulato contratti o formulato pareri o avvisi su contratti o concesso autorizzazioni a favore di soggetti presso i quali intende svolgere l'attività. Ove l'attività che si intende svolgere sia presso una impresa, il divieto si estende anche al caso in cui le predette attività istituzionali abbiano interessato imprese che, anche indirettamente, la controllano o ne sono controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
- b) l'interessato intende svolgere attività in organismi e imprese private che, per la loro natura o la loro attività, in relazione alle funzioni precedentemente esercitate, possa cagionare nocumento all'immagine dell'amministrazione o comprometterne il normale funzionamento o l'imparzialità.

Viene, altresì, specificato che il dirigente non può, nei due anni successivi al rientro dall'aspettativa, ricoprire incarichi che comportino l'esercizio delle funzioni sopra individuate (commi 5 e 6 dell'art. 23 bis).

La facoltà di richiedere il collocamento in aspettativa senza assegni è espressamente sancita anche per i dirigenti che svolgono funzioni ispettive, di con-

⁵ La nuova formulazione dell'art. 19, comma 6, D.Lgs. 165/2001 si caratterizza, altresì, per l'esplicita previsione della possibilità di conferire incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato anche a dipendenti appartenenti alla medesima amministrazione, ma non inseriti nei ruoli dirigenziali, purché abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile da concrete esperienze di lavoro maturate in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza (peraltro, non necessariamente in possesso sia di laurea che di anzianità di servizio almeno quinquennale, condizioni entrambe necessarie, invece, per l'accesso ai concorsi per la dirigenza). Al riguardo è stato osservato che "è evidente come la nuova previsione si presti a considerazioni di opportunità, sia in quanto essa rende possibile la creazione di una sorta di "carriera parallela" [...] sia perché ne risulta profondamente modificata la *ratio* stessa della norma: è cioè una norma, sorta per aprire l'amministrazione dello Stato alle professionalità a essa esterne, finisce per servire a un (opinabile) conferimento tutto interno di incarichi dirigenziali" (O. FORLENZA, *Regole operative anche per chi è già in carica*, in Guida al Diritto- Il Sole 24 Ore, 2002, 31, 47). Per il periodo di durata dei suddetti incarichi dirigenziali, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono, comunque, collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

sulenza, studio, ricerca o altri incarichi specifici, fatto salvo il motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza. Per i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, e per gli avvocati e procuratori dello Stato, sono i competenti organi di autogoverno a deliberare il collocamento in aspettativa, anche qui fatta salva la facoltà di valutare ragioni ostative all'accoglimento della domanda⁶. Il disposto del nuovo articolo 23-bis del D.Lgs 165/2001 non trova, invece, applicazione nei confronti del personale militare e delle Forze di polizia, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il complessivo tenore delle disposizioni in commento non sembra prefigurare forme di automatismo nella concessione dell'aspettativa. In tal senso “depone non solo il dato letterale (possono...essere collocati in aspettativa), ma la stessa regola generale per cui non può precludersi all'amministrazione di appartenenza l'esercizio di una discrezionale valutazione in ordine al miglior utilizzo del proprio personale, e quindi anche sull'opportunità di concedere l'aspettativa di cui è questione, che va infatti riguardata sotto molteplici aspetti, non sempre necessariamente collimanti”⁷. La norma, peraltro, già prevede espressamente sia per i dirigenti con incarichi di studio, ispettivi, ecc. (ex art. 19, comma 10, D.Lgs. 165) che per i magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, la possibilità, rispettivamente, di “motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza” a fronte della domanda di aspettativa, ovvero “la facoltà di valutare ragioni ostative all'accoglimento della domanda”. Per i dirigenti con incarichi di studio, ispettivi, ecc., il comma 2 dell'art. 23 bis dispone, peraltro, testualmente che gli stessi “sono collocati a domanda in aspettativa senza assegni”, laddove la disposizione generale di cui al comma 1 prevede, come appena ricordato che i dirigenti “possono, a domanda, essere collocati in aspettativa”. Tali dati testuali hanno spinto a ritenere che “per i dirigenti che non hanno la titolarità di uffici il percorso previsto dal legislatore sia più agevole e meno condizionato rispetto agli altri dirigenti (ed alle altre categorie previste dal comma 1): nel senso che la domanda di svolgere attività presso altri soggetti pubblici o privati è assistita da una sorta di presunzione di accettazione, che potrà essere sconfessata solo da un espresso e motivato atto di diniego dell'amministrazione. Sembra doversi invece desumere, *a contrario*, un meccanismo inverso per i dirigenti con titolarità di uffici”⁸.

⁶ Durante i dibattiti parlamentari è stata contestata la scelta di estendere ai magistrati l'applicazione della norma, in un momento in cui la funzione giudiziaria è al centro dell'attenzione ed è acceso il dibattito sulla conferibilità di incarichi ai magistrati. A tali obiezioni il Governo ha replicato che, trattandosi di una norma studiata per il beneficio di tutta l'amministrazione pubblica, non sarebbe stato corretto escludere dal suo ambito di applicazione una categoria così rilevante e significativa di “servitori dello Stato”, quale quella dei soggetti preposti all'esercizio della funzione giurisdizionale.

⁷ S. MEZZACAPO, *Con l'aspettativa possibile il salto pubblico - privato*, in Guida al Diritto - Il Sole 24 Ore, 2002, 31, 56.

⁸ G. NATULLO, *Nuove ipotesi di mobilità nel settore pubblico e verso il settore privato: il “collocamento in aspettativa” e “l'assegnazione temporanea”*, in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2002, 6, 1058.

Da segnalare, poi, che laddove la norma individua, al comma 5, le due generali ipotesi preclusive all'aspettativa (al fine di evitare fenomeni di connivenza/sviamento), essa specifica testualmente che l'aspettativa "non può comunque essere disposta", con ciò facendo intendere "che trattasi di ipotesi (appunto normativamente previste) di non concessione dell'aspettativa, che quindi sottintendono e presuppongono una generale facoltà dell'amministrazione di appartenenza di non concedere l'aspettativa pur non ricorrendo le segnalate ipotesi"⁹.

Infine, il comma 4 del nuovo art. 23 bis del D.Lgs. 165 stabilisce che nel caso di svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il periodo di collocamento in aspettativa non può superare i cinque anni e non è computabile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza (l'originario disegno di legge governativo prevedeva, invece, un limite di tre anni). La norma di legge omette di specificare se il limite dei cinque anni sia da intendersi come complessivo ovvero sia riferito alla durata massima di ciascun periodo di aspettativa, stante la possibilità di più richieste nel corso della vita lavorativa del dipendente interessato.

Accanto alle disposizioni fin qui commentate, la legge 145/2002 prevede un ulteriore istituto (cfr. i commi 7 e 8 dell'art. 23 bis del D.Lgs. 165/2001). Sulla base di appositi protocolli di intesa, le amministrazioni pubbliche possono anche disporre, per singoli progetti di interesse specifico dell'amministrazione e con il consenso dell'interessato, l'assegnazione temporanea di personale presso imprese private. I protocolli disciplinano le funzioni, le modalità di inserimento e l'eventuale attribuzione di un compenso aggiuntivo, da porre a carico delle imprese destinatarie. Il servizio prestato dai dipendenti durante tale periodo di assegnazione temporanea costituisce titolo valutabile ai fini della progressione di carriera.

La norma non limita l'applicabilità dell'assegnazione temporanea presso imprese private a specifiche figure, stante l'adozione del generico termine "personale" (quindi anche non dirigenziale). Non vengono neanche contemplati espressi limiti temporali, sebbene l'assegnazione temporanea sia consentita solo per singoli progetti (condizione limitativa che non è prevista, invece, per il collocamento in aspettativa di cui al comma 1 dell'art. 23 bis).

Alla definizione dei meccanismi di attuazione di quanto dettato dall'art. 23 bis si dispone con apposito regolamento governativo, individuante anche i soggetti privati e gli organismi internazionali che potranno "pescare" tra i dirigenti pubblici disponibili ad uscire in aspettativa. Solo "in ambito pubblico (e nazionale), dunque, la disciplina prevista dalla norma è immediatamente operativa. Incuriosisce peraltro immaginare il criterio che potrà essere utilizzato in sede di regolamento per circoscrivere l'area di possibile destinazione ai sensi dell'art. 23 -bis, specie per quanto riguarda i soggetti privati"¹⁰.

⁹ S. MEZZACAPO, *Con l'aspettativa*, cit., 57.

¹⁰ G. NATULLO, *Nuove ipotesi di mobilità*, cit., 1057.

Il comma 2 dell'art. 7 l. 145/2002 aggiunge, altresì, all'articolo 101 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) un comma 4-*bis*, in funzione dell'estensione delle disposizioni di cui all'articolo 23-*bis* del D.Lgs 165/2001 anche ai segretari comunali e provinciali equiparati ai dirigenti statali ai fini delle procedure di mobilità (per effetto del relativo CCNL). Alla cessazione dell'incarico, il segretario comunale o provinciale viene, però, collocato nella posizione di disponibilità nell'ambito dell'albo di appartenenza.

Con riferimento, invece, alla dirigenza degli enti locali, si segnala la Circolare del Ministero dell'Interno — Dipartimento per gli affari interni e territoriali 4/2002 prot. n. 15700/aagg del 7 ottobre 2002. Tale atto di indirizzo interpretativo rileva che, poiché alcune parti della legge 145/2002 “introducono principi ai quali non può non riconoscersi una potenziale valenza generale nell'ambito del pubblico impiego, si pone il problema dei limiti nei quali è possibile configurare una loro diretta o mediata incidenza sull'ordinamento degli enti locali”. Richiamati i principi già enucleabili dal Testo unico degli enti locali, è precisamente dall'art. 88 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (che rinvia, per l'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti, alle disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni) e dal successivo art. 111 (che prescrive l'adeguamento di statuti e regolamenti degli enti locali ai principi del capo II - sulla dirigenza - del D.Lgs. 29/1993), la circolare ritiene “che a ciascun ente locale, sia riconosciuta la potestà di recepire nel proprio ordinamento, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, i principi desumibili dalle disposizioni della legge n. 145/2002, attraverso una disciplina di dettaglio calibrata alla specifica condizione dell'ente, alle sue esigenze organizzative ed alle sue condizioni strutturali e funzionali. Si creano così, per gli enti locali, opportunità aggiuntive, conseguenti al superamento di vincoli che, in assenza delle esplicite previsioni della legge n. 145, avrebbero potuto ritenersi persistentemente preclusivi dell'esercizio della loro potestà di autorganizzazione”. Tali opportunità vengono colte, dalla citata circolare, con riferimento prioritario proprio alla materia di mobilità tra pubblico e privato, nonché alla delega parziale di funzioni dirigenziali.

Particolarmente interessante anche il dettato dell'art. 9 della legge 145/2002 (*Accesso di dipendenti privati allo svolgimento di incarichi e attività internazionali*), ugualmente partecipe della logica di un più accentuato interscambio pubblico- privato. Parallelamente alle aperture a favore dello svolgimento da parte di personale pubblico di attività presso realtà internazionali e/o estere (così sia il nuovo art. 23 bis D.Lgs. 165/2001 che il già ricordato art. 8 l. 145/2002), la norma in commento prevede la possibilità per i dipendenti di imprese private di assumere, su designazione delle P. A. italiane, incarichi nell'ambito di organizzazioni internazionali. Ciò in carenza, alle dipendenze della pubblica amministrazione.

ne nazionale, di personale che disponga delle peculiari caratteristiche necessarie a ricoprire tali posti o incarichi ¹¹.

3. Tra *pantouflage* e *spoils system*

Su un piano di ricostruzione sistematica, è stato autorevolmente osservato che il rafforzamento professionale di una burocrazia pubblica “passa attraverso una serie di pratiche che vanno dal rinnovamento dei meccanismi di reclutamento, alla formazione, alla trasformazione dell’organizzazione del lavoro, all’investimento in nuove tecnologie, eccetera. Tuttavia una preconditione è che i superiori gerarchici siano persone ai quali è riconosciuta, da parte dei funzionari stessi, la necessaria legittimazione; siano soggetti in grado di trasformare in azione concrete l’indirizzo politico, ma anche leader professionali, manager autorevoli. Per ottenere questo risultato sono possibili due strade. La prima è un investimento di lungo termine nella costruzione di corpi dotati di alto prestigio e risorse professionali attraverso un processo di selezione meritocratico. È il modello francese [cd. a competenza politicamente neutra; in Italia è applicato, ad esempio, alle carriere prefettizia e diplomatica]. In periodi di forte turbolenza, al contrario, funzionano meglio sistemi più decentrati, più flessibili, capaci di adattare le scelte all’esistenza di punti di vista alternativi. In questo senso, il modello che sembra emergere come vincente nella storia del XX secolo è il modello americano, basato sullo sviluppo della mobilità tra settore pubblico e settore privato, sulla porosità dei confini tra centro e periferia, sull’ampiezza delle deleghe decisionali e delle conseguenti interdipendenze, sulla natura sostanzialmente fiduciaria dei rapporti tra i vertici politici ed amministrativi. Parte integrante di questo sistema è l’importanza accordata allo *spoils system*, il sistema secondo il quale la provvista degli incarichi pubblici – sia l’*hiring* che il *firing* – è prerogativa assoluta, e discrezionale dei detentori pro-tempore del potere politico”. ¹²

¹¹ Più specificamente, gli incarichi in questione possano essere ricoperti dalle P. A., in presenza della suddetta situazione di carenza, facendo ricorso (con atto motivato) ad un elenco istituito presso il Ministero degli affari esteri, dove verranno iscritte le imprese che si siano dichiarate disponibili a fornire proprio personale, di cittadinanza italiana, per tale eventualità. Per l’iscrizione all’elenco, le imprese interessate inoltrano al Ministero degli affari esteri le relative richieste indicando espressamente: a) l’area di attività in cui operano, giacché è evidente che l’accesso di personale privato a incarichi e attività internazionali ha un senso soltanto se vi è coerenza tra i settori di interesse dell’impresa e quelli dell’organizzazione internazionale; b) gli enti od organismi internazionali di interesse; c) i settori professionali ed il numero massimo di candidati che intendono fornire; d) l’impegno a mantenere il posto di lavoro senza diritto al trattamento economico al proprio personale chiamato a ricoprire posti o incarichi presso enti o organismi internazionali, con eventuale indicazione della durata massima dell’aspettativa. Le nomine pubbliche possono essere disposte solo a tempo determinato – per un periodo non superiore a tre anni, non rinnovabile - e non danno luogo all’attribuzione di alcuna indennità o emolumento, comunque denominato, da parte delle amministrazioni pubbliche italiane. La nomina dei dipendenti privati in questione avviene, nei limiti dei posti vacanti, sulla base delle professionalità, esperienze e conoscenze tecnico-scientifiche possedute. Modalità e procedure attuative del nuovo istituto sono definite con regolamento adottato con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro dell’economia e delle finanze (cfr. l’art. 10, comma 1, l. 145/2002).

¹² B. DENTE, *Verso una dirigenza pubblica responsabile: il nodo della riforma organizzativa*, in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, 2001, 1, 89.

Una distinzione netta è, così, tracciata tra un modello di *elites* burocratica basata sul corpo professionale¹³ e uno fondato sulla facoltà di innestare nell'apparato statale tecnici esterni, con rapporti a tempo determinato, destinati a ritornare agli ambienti professionali di provenienza alla fine del mandato del capo dell'esecutivo che ha esercitato la prerogativa governativa di nomina discrezionale (secondo il principio, proprio dello *spoils system*, del *simul stabunt, simul cadunt*). Ciò necessita di qualche precisazione, con particolare riferimento al tema della mobilità pubblico - privato.

In Francia, il prestigio della burocrazia professionale è stato sempre altissimo. Esso è storicamente legato a due specifici fattori, caratteristici dell'evoluzione della società francese: a) l'indiscussa supremazia di Parigi come unico centro politico, culturale ed economico a livello nazionale e il conseguente sviluppo del sistema delle grandi *ecoles* (a partire da quelle di ingegneria, alla metà del '700); b) il ruolo fondamentale assunto dagli apparati e dagli alti funzionari amministrativi (spesso borghesi per origine o per vocazione) della *administration royale*, dal XVII secolo in poi, nella progressiva cancellazione della "unità feudale tra possesso della terra e governo degli abitanti"¹⁴.

Nella realtà francese, quindi, il prestigio della burocrazia professionale ha fatto sì che l'osmosi tra dirigenza pubblica e altre classi dirigenti del paese si atteggiasse a fenomeno ordinario (il cd. *pantouflage*), realizzandosi continui scambi non solo con il settore pubblico e privato dell'economia, ma anche con banche e assicurazioni, attività culturali e incarichi internazionali, cariche parlamentari e di governo.

Il sistema italiano si è andato, invece, caratterizzando per l'isolamento di tipo piccolo - corporativo della dirigenza pubblica, in un contesto di modernizzazione imperfetta derivante dalla recente formazione storica dello Stato italiano, dove troppo spesso la pubblica amministrazione è andata a presidiare le retrovie dello sviluppo piuttosto che essere elemento di traino. La dirigenza pubblica ha finito per coltivare soltanto "il potere di impedire e di frenare - potere di cui non si priva - e quello di gestire il suo fondo, cioè di proteggere il suo reclutamento, il suo statuto, la sua carriera",¹⁵ al prezzo dell'emarginazione dalle *elites* del paese. Questa acquiescenza è stata riassunta con una formula di grande successo: quella dello "scambio sicurezza - potere"¹⁶. La dirigenza italiana è apparsa "socialmente poco rappresentativa, per la prevalente provenienza da piccole realtà urbane e per l'accentuata meridionalizzazione; portatrice di una cultura prevalentemente umanistica e giuridica; poco attenta ai valori economici e alle esigenze produttive e molto sensibile, invece, agli aspetti legali e formali delle questio-

¹³ Immaneabile nei corpi burocratici costituenti *elites* amministrative è la valorizzazione dei singoli perché legati tra di loro dalla coesione della medesima appartenenza (lo spirito di corpo, appunto).

¹⁴ M. D'ALBERTI *Per una dirigenza pubblica rinnovata*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990, 13.

¹⁵ Y. MENY, *Istituzioni e politica*, Rimini, 1995, 486.

¹⁶ Così S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazie in Italia*, in *Politica del diritto*, 1981, 220.

ni; gerontocratica e poco avveza, per reclutamento e carriera, alla competizione meritocratica; restia alla mobilità e portata ad una concezione proprietaria del posto di lavoro; tendente a garantire il proprio *status* entro l'amministrazione e molto sensibile alle questioni occupazionali; non integrata con la dirigenza politica”¹⁷.

La figura del dirigente pubblico italiano ha finito per appiattirsi su un ruolo a forte impronta legalistica, attingendo all'archetipo del custode dell'osservanza delle norme e degli adempimenti burocratici, per di più in posizione di stretta subordinazione gerarchica nei confronti degli organi politici di vertice delle amministrazioni. Una prima, autentica soluzione di continuità si è registrata solo con la complessiva riforma dell'agire delle pubbliche amministrazioni sviluppatasi negli anni '90. Le parole d'ordine della riforma hanno fatto leva sulla sostituzione di un modello di Stato che appariva invadente, autoritario, centralizzato, burocratico, rigido, inefficiente, con un disegno di Stato più leggero, più flessibile, più decentrato. *Outsourcing* e liberalizzazioni dovevano consentire alle amministrazioni di concentrarsi sul loro *core business* (attività di regolazione, *fonctions régaliennes*); l'applicazione del principio di sussidiarietà doveva avvicinare l'amministrazione ai cittadini, alle imprese, ai sistemi produttivi territoriali; la riorganizzazione dei ministeri superare la storica frammentazione del nostro esecutivo; la semplificazione dei procedimenti, l'autocertificazione, l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione ridurre e/o verificare i costi burocratici e da regolazione; l'aziendalizzazione delle amministrazioni, la pluralizzazione dei loro modelli organizzativi (dipartimentalizzazione, agenzie), il prepotente ingresso delle nuove tecnologie e le spinte alla digitalizzazione e al pieno sviluppo delle potenzialità offerte dalle reti telematiche, come pure l'introduzione di indicatori e controlli di performance e la privatizzazione dei rapporti di impiego pubblico (dirigenza compresa), dovevano spingere le amministrazioni a misurarsi sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni e non solo su quello del rispetto formalistico di norme e procedure. A dodici anni dall'inizio di questa stagione, la legge 145/2002 segna un ulteriore tappa nel processo di reingegnerizzazione della dirigenza pubblica italiana. Si è, infatti, tentato, in primo luogo, di ibridare il modello italiano di dirigenza con ulteriori elementi di *spoils system*: ciò più attraverso l'ampliamento della percentuale degli incarichi conferibili ad esterni, piuttosto che con il meccanismo di automatica cessazione, *ope legis*, dagli incarichi dirigenziali apicali dello Stato - decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia ottenuto dal Governo subentrante – previsto dal comma 8 dell'art. 19 D.Lgs. 165/2001, meccanismo non definibile come *spoils system* in senso proprio, giacché riguarda, di regola, dirigenti statali di ruolo e non comporta la perdita del rapporto di lavoro ma solo quella del temporaneo incarico in corso¹⁸. Contestualmente, il legislatore si è,

¹⁷ C. D'ORTA - C. MEOLI, *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, 1994, 33.

¹⁸ Oggi, i massimi vertici burocratici statali sono tutti automaticamente azzerati con il passaggio da un governo all'altro. Il nuovo esecutivo può nominare agli incarichi più alti - lasciati liberi dai precedenti titolari – o dirigenti pubblici appartenenti ai ruoli ministeriali oppure, nella misura del 10 per cento, soggetti esterni con contratto

però, preoccupato di curare, con nuova attenzione, il tema della mobilità pubblico-privato, per aprire nuovi spazi alla dirigenza professionale di ruolo e rafforzare, per questa via, anche i due corpi di funzionari generalisti in regime di diritto pubblico, prefettizi e diplomatici (carriere esclusivamente dirigenziali).

L'istituto dell'aspettativa per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, risponde così ad esigenze, in primo luogo, formative. Specie l'esperienza dirigenziale presso organizzazioni private deve essere considerata, al momento, un beneficio anche per l'amministrazione, considerato il contesto di sempre maggiore osmosi e concorrenzialità fra strutture pubbliche e private e la similitudine nelle modalità di gestione (per obiettivi). È una possibilità ulteriore che si apre al dirigente pubblico per una formazione che non segua più i canali tradizionali ma avviene sul campo, con l'esperienza diretta in organizzazioni dinamiche.

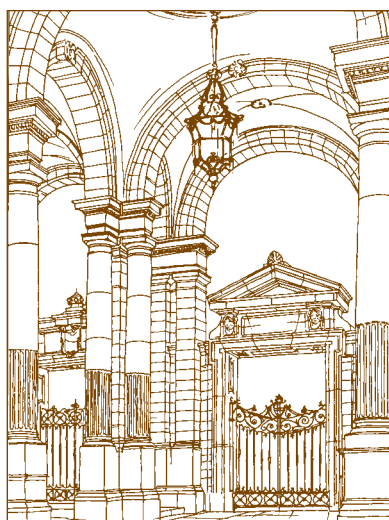
La seconda funzione dell'istituto è, poi, quello di preparare l'humus culturale per sviluppare ulteriormente una più ampia partnership pubblico-privato, grazie al riavvicinamento di mondo pubblico e privato e al recupero di visibilità sociale dei dirigenti pubblici. L'obiettivo è, qui, di facilitare l'interazione e le strategie collaborative su progetti comuni ¹⁹.

La dirigenza del domani sarà, infatti, quella che saprà muoversi nella *knowledge community*, una comunità che supera lo steccato tra il pubblico e il privato e che impone di accrescere e aggiornare continuamente il sapere professionale da spendere per la realizzazione degli obiettivi.

a tempo determinato. Al di là dell'ipotesi di preposizione, nel limite del 10 per cento dei posti, di esterni con contratto a termine, l'elemento di precarizzazione introdotto per gli incarichi apicali dalla legge 145/2002 (che ha sul punto novato il già richiamato comma 8 dell'art. 19 D.lgs. 165/2001) investe, però, il solo rapporto di ufficio, ma non quello di servizio, dei dirigenti statali di ruolo, pro tempore titolari di incarichi apicali. I dirigenti in questione, infatti, dopo il decorso dei previsti 90 giorni, o perdono l'incarico apicale per essere destinati ad altro oppure sono destinatari di un nuovo provvedimento di incarico che gli riconferma le funzioni apicali già svolte, seppur, eventualmente, in termini mutati (durata, obiettivi, ecc.). Non risulta affatto inciso, invece, il rapporto di lavoro, scaturente dal contratto a tempo indeterminato stipulato al momento dell'immissione in ruolo. Si tratta, pertanto, di un istituto fondamentalmente diverso dal sistema delle spoglie vigente negli U.S.A., che solo in via di approssimazione è stato battezzato come *spoils system all'italiana*, per rimarcare il carattere di fiduciarità che finisce per caratterizzare il rapporto tra organi politici e massimi vertici burocratici.

¹⁹ Se le imprese private adottano strategie collaborative con le p.a. a supporto della crescita, privilegiando la direttrice esterna per sfuggire a limitazioni di risorse, le organizzazioni pubbliche si orientano alle partnership per perseguire obiettivi di innovazione gestionale, produttiva, organizzativa e finanziaria. Le relazioni cooperative rappresentano, quindi, un'alternativa alla crescita e all'introduzione dell'innovazione che si sviluppa con modalità completamente differenti da quelle tradizionalmente attuate.

PIANIFICAZIONE
E
CONTROLLO



La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione per l'anno 2003

(a cura del Servizio di Controllo interno)

1. *La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione per l'anno 2003 del Ministero dell'Interno*
2. *La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione 2003 come "sistema di obiettivi e di indicatori"*
3. *Le risultanze del processo di programmazione 2003 nelle Prefetture - UTG*
4. *Le prospettive di sviluppo dei sistemi di programmazione strategica nei Ministeri*

1. La Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione per l'anno 2003 del Ministero dell'Interno

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione del Ministero dell'Interno relativa all'anno 2003 (il testo è pubblicato integralmente sul sito www.interno.it) corrisponde al nuovo modello suggerito dall'atto di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 8 novembre 2002, e dalle correlate linee guida del Comitato Tecnico Scientifico, intesi a:

- a) configurare lo strumento programmatico annuale dei Ministeri come insieme articolato di obiettivi e di indicatori, in connessione con il Programma di Governo;
- b) definire la struttura di massima della Direttiva;
- c) specificare il ruolo dei soggetti coinvolti nella predisposizione e nell'attuazione della Direttiva;
- d) indicare il processo di formazione della Direttiva.

La Direttiva, pertanto, ha la seguente struttura:

• **destinatari.**

La Direttiva è rivolta ai Capi dei Dipartimenti (Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali; Dipartimento della Pubblica Sicurezza; Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione; Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso

Pubblico e della Difesa Civile) in quanto titolari dei Centri di responsabilità amministrativa (CRA) ai sensi della legge di bilancio 2003, cui sono contestualmente assegnate, pertanto, le risorse umane, finanziarie e strumentali per la realizzazione degli obiettivi ivi previsti nonché per l'attuazione di tutti gli altri obiettivi elaborati, al centro e sul territorio, per la realizzazione delle missioni istituzionali e per il miglioramento della funzionalità delle diverse strutture.

- **contenuti**

La Direttiva si articola in tre sezioni:

I sezione – Le priorità politiche

II sezione – Gli obiettivi dell'azione amministrativa

III sezione – Il sistema di monitoraggio

La valutazione dei dirigenti e la formazione per l'affinamento degli strumenti di pianificazione e controllo (contenuti "necessari" della Direttiva, ai sensi del citato atto di indirizzo) sono oggetto di due specifici obiettivi strategici/operativi affidati alla responsabilità del Servizio di controllo interno (SECIN).

Sotto il profilo metodologico, la Direttiva 2003 ha realizzato:

- un'esplicitazione dell'indirizzo politico del Ministro, già espressamente e preventivamente comunicato ai titolari dei CRA in data 23 dicembre 2002;
- una precisa indicazione degli obiettivi strategici "consolidati", anche sulla base delle proposte dei titolari dei CRA, il sistema degli obiettivi operativi che ne deriva, gerarchizzati rispetto agli obiettivi strategici;
- gli strumenti di misurazione per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi stessi, demandando al SECIN l'emanazione di specifiche linee guida, entro il 31 marzo 2003, rivolte ai Dipartimenti e alle Prefetture - UTG (*allegati A e B*);
- l'evidenziazione - in un quadro sinottico - della coerenza degli obiettivi strategici, individuati in relazione alle singole priorità politiche, con gli obiettivi del Programma di Governo.

La Direttiva prevede anche che i Capi Dipartimento e i Prefetti assegnino alla dirigenza gli altri obiettivi operativi ritenuti necessari alla realizzazione delle missioni istituzionali e al miglioramento della funzionalità della propria struttura, **purché coerenti con le priorità politiche e il sistema degli obiettivi strategici/operativi definiti in Direttiva**. La predisposizione e il monitoraggio di detti ultimi obiettivi è compito specifico, anche nelle Prefetture – UTG, delle unità responsabili della pianificazione e del controllo di gestione.

2. La direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione 2003 come "sistema di obiettivi e di indicatori"

2.1. Il sistema degli obiettivi

Il sistema degli obiettivi della Direttiva 2003 è articolato in:

- obiettivi strategici (**n. 16**);

- obiettivi operativi (n. 76);
- programmi di azione (n. 74; **due obiettivi operativi sono misurati con indicatori di risultato**).

Gli obiettivi strategici, di norma a durata pluriennale, sono stati definiti dal Ministro in coerenza con le priorità politiche individuate in data 23 dicembre 2002, sulla base delle scelte operate dal Governo nel documento di programmazione economico-finanziaria, nei disegni di legge finanziaria e di bilancio, nella più recente legislazione di settore ovvero in altre iniziative legislative eventualmente in itinere.

Gli obiettivi operativi costituiscono gli obiettivi di azione amministrativa relativi al ciclo annuale di bilancio e alle risorse assegnate ai CRA. Rappresentano specificazioni degli obiettivi strategici, delle politiche intersettoriali prioritarie (semplificazione amministrativa, digitalizzazione, razionalizzazione e contenimento della spesa, miglioramento della qualità dei servizi), o anche, obiettivi di miglioramento del funzionamento delle attività correnti dei CRA. Sono in cascata rispetto agli obiettivi strategici e sono stati declinati dal responsabile del CRA in programmi di azione.

I programmi di azione rappresentano lo strumento per raggiungere gli obiettivi operativi e contengono:

- i tempi di completamento;
- il responsabile del completamento del programma;
- le altre strutture, interne all'amministrazione o esterne ad essa, che possono influenzarne la realizzazione. Nel caso di strutture interne, in particolare, sono formalizzate le modalità di coordinamento dei diversi interventi e l'eventuale ruolo che il responsabile del programma assume nelle fasi di coordinamento, anche in deroga alle normali linee gerarchiche e organizzative;
- le principali fasi del programma, le relative scadenze e gli obiettivi intermedi, ricorrendo a sistemi tipici del *project management*.

2.2. Il sistema degli indicatori

Sono state utilizzate le seguenti tipologie di indicatori di prestazione:

- **indicatori di realizzazione fisica**, che misurano il grado di realizzazione del progetto o dell'intervento;
- **indicatori di risultato**, che misurano il grado di raggiungimento dell'obiettivo che il progetto o l'intervento si propone di conseguire;
- **indicatori di impatto**, che esprimono l'impatto che il raggiungimento degli obiettivi genera sul sistema di riferimento (pubblica amministrazione, collettività).

Gli obiettivi strategici definiti dal Ministro sono quantificati da **indicatori di risultato e di impatto**, mentre gli obiettivi operativi sono misurati da **indicatori di realizzazione fisica** e da **indicatori di risultato**.

3. Le risultanze del processo di programmazione 2003 nelle Prefetture – UTG

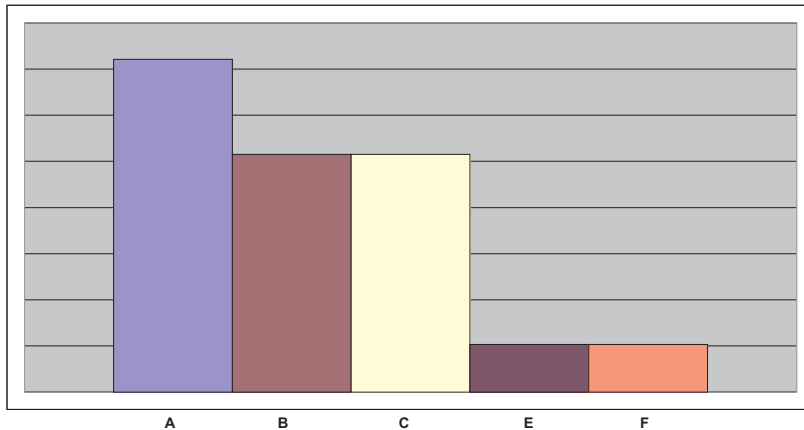
- nei grafici che seguono sono esposte le **risultanze del processo di programmazione 2003 dei Prefetti- titolari di UTG**. Detto processo è orientato - come previsto dalla Direttiva - su due versanti, uno concorrente all'attuazione degli obiettivi strategici assegnati ai titolari dei CRA, l'altro correlato agli altri obiettivi operativi necessari alla realizzazione dei compiti istituzionali e al miglioramento della funzionalità delle singole sedi, in coerenza con le priorità politiche definite in Direttiva;
- i dati si riferiscono ad **un campione di Prefetture- UTG pari al 50%**, sicuramente significativo per consentire una lettura delle linee tendenziali del processo stesso;
- **il nuovo processo di programmazione** adottato dalla Direttiva 2003 – che ha inteso potenziare la coerenza della programmazione a tutti i livelli – **ha fatto sì che le idee guida dell'indirizzo politico coinvolgano necessariamente il territorio**, prevenendo eventuali possibili disarmonie geografiche nell'attuazione delle politiche. Tutte le Prefetture – UTG sono così impegnate nei progetti più significativi in materia di: **a) rafforzamento del sistema nazionale di sicurezza** (es. poliziotto, carabiniere, vigile di quartiere; potenziamento della difesa civile); **b) rappresentanza generale del Governo sul territorio** (es. impulso all'attività delle Conferenze permanenti, anche per promuovere l'innovazione nella rete amministrativa territoriale, e istituzione dello sportello unico per l'immigrazione); **c) tempestiva attuazione della nuova legge sull'immigrazione e l'asilo** (es. omogeneo sviluppo dell'attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione);
- **la Direttiva ha inteso, invece, differenziare l'attuazione di alcune politiche, come quella di semplificazione amministrativa**, riservando al centro gli interventi normativi (impatto della regolazione) e affidando alle Prefetture - UTG, in base alla situazione locale, la semplificazione dei processi e delle modalità di erogazione dei servizi, soprattutto nei rapporti con l'utenza;
- **il grafico n. 1 rappresenta il rapporto tra il numero assoluto di obiettivi correlati a ciascuna priorità politica**, che la Direttiva assegna ai titolari dei CRA, **in cui è previsto il coinvolgimento delle Prefetture – UTG**. In tali casi la Direttiva, in linea di massima, traccia strategie pluriennali, concretizzate in progetti innovativi da sperimentare, almeno in una prima fase, in contesti territoriali limitati, e ne prevede gradualmente la successiva estensione sull'intero territorio nazionale;
- **il grafico n. 2 si riferisce alla programmazione originata dalle Prefetture – UTG**, che risulta, pertanto, orientata: **a) alla soluzione dei problemi maggiormente avvertiti in ambito locale** (es. sicurezza in spe-

cifici settori: stradale, istituti bancari, piani di emergenza per la prevenzione del rischio di incidenti rilevanti, ecc...); **b) allo sviluppo di progettualità comuni con i governi locali** (es. in materia di prevenzione del disagio sociale a fini di sicurezza o per il miglioramento della qualità dei servizi pubblici locali); **c) alla sollecita soddisfazione di esigenze generali, ma contingenti** (es. sanatoria dei lavoratori immigrati extracomunitari);

- **rimane elevato (circa il 60% del totale), come nel 2002, il numero di obiettivi elaborati dalle Prefetture - UTG per il miglioramento organizzativo interno** (semplificazione e digitalizzazione dei processi; comunicazione interna/esterna; formazione; razionalizzazione e contenimento della spesa);
- **il rapporto tra gli obiettivi, con riferimento alle restanti priorità politiche, è equilibrato per le priorità politiche B e C, con una più consistente programmazione per la priorità A**, nella doppia accezione di garanzia della sicurezza pubblica dal crimine e di tutela della pubblica incolumità;
- **risultano per la prima volta correlati agli obiettivi indicatori di risultato o di realizzazione fisica**, impiegati in molti casi con apprezzabile adeguatezza metodologica. **La programmazione 2003 rappresenta, pertanto, anche un primo passo per l'impianto di un sistema di controllo di gestione extracontabile nelle Prefetture – UTG**, che hanno già individuato i funzionari responsabili della funzione, a supporto del Prefetto;
- **il monitoraggio infrannuale degli obiettivi, a scadenze prefissate** (20 giugno e 20 ottobre 2003; 20 gennaio 2004) intende introdurre uno stimolo continuo alla riflessione dei dirigenti sull'andamento delle attività, indispensabile all'incremento, a tutti i livelli, della cultura della misurazione.

Grafico - 1

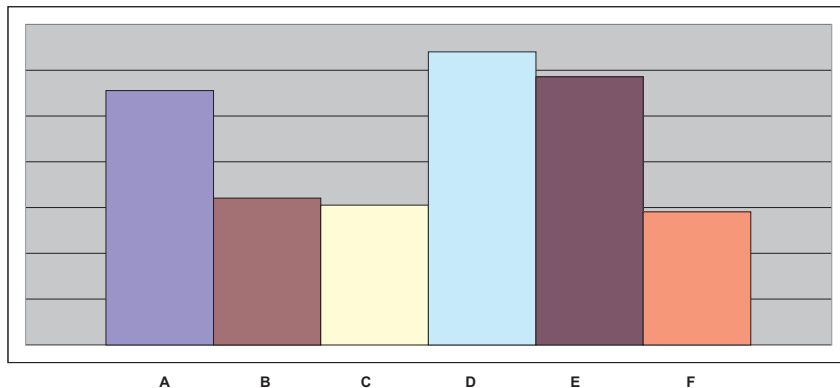
DIRETTIVA GENERALE PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE - ANNO 2003
Riepilogo generale obiettivi Direttiva ai Dipartimenti che coinvolgono Prefetture - U.T.G., distinti per priorità politiche



A	RAFFORZARE IL SISTEMA NAZIONALE DI SICUREZZA
B	POTENZIARE GLI STRUMENTI DI RAPPRESENTANZA GENERALE DEL GOVERNO SUL TERRITORIO IN RACCORDO E COLLABORAZIONE CON LE AUTONOMIE LOCALI
C	ATTUARE CON TEMPESTIVITA' ED EFFICACIA LA LEGGE 189/2003
E	CONTENIMENTO E RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA ANCHE FACENDO LEVA SUGLI UFFICI DI CONTROLLO DI GESTIONE E SULL'ANALISI DEI COSTI - MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DEI SERVIZI
F	UTILIZZARE LA COMUNICAZIONE E LA FORMAZIONE COME LEVE DEL CAMBIAMENTO

Grafico - 2
Riepilogo

DIRETTIVA GENERALE PER L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE - ANNO 2003
programmazione locale elaborata da Prefetture - U.T.G. distinta per priorità politiche



A	RAFFORZARE IL SISTEMA NAZIONALE DI SICUREZZA
B	POTENZIARE GLI STRUMENTI DI RAPPRESENTANZA GENERALE DEL GOVERNO SUL TERRITORIO IN RACCORDO E COLLABORAZIONE CON LE AUTONOMIE LOCALI
C	ATTUARE CON TEMPESTIVITA' ED EFFICACIA LA LEGGE 189/2003
D	ULTERIORE SVILUPPO DELLA MODERNIZZAZIONE - LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA IN TERMINI DI SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE E DELLE STRUTTURE ORGANIZZATIVE
E	CONTENIMENTO E RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA ANCHE FACENDO LEVA SUGLI UFFICI DI CONTROLLO DI GESTIONE E SULL'ANALISI DEI COSTI - MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DEI SERVIZI
F	UTILIZZARE LA COMUNICAZIONE E LA FORMAZIONE COME LEVE DEL CAMBIAMENTO

4. Le prospettive di sviluppo dei sistemi di programmazione strategica nei Ministeri

Il Servizio di controllo interno sta orientando la sua azione su quattro fondamentali direttrici, proiettate ad un più completo ed evoluto sistema di controllo interno, in linea con le conclusioni cui è pervenuto il Comitato Tecnico Scientifico nell'ambito del secondo rapporto annuale sui processi di programmazione strategica e sui controlli interni nei Ministeri, che suggerisce di:

- sviluppare un processo di programmazione a cascata, a partire dal Programma di Governo, assicurando l'integrazione tra la programmazione strategica e la programmazione finanziaria;
- prevedere e incentivare interventi formativi sul management pubblico;
- assicurare ai SECIN una composizione equilibrata, in grado di garantire la presenza nelle amministrazioni di competenze gestionali e organizzative;
- costruire una base di conoscenza "comune", a disposizione di tutte le Amministrazioni, sugli strumenti tecnici a supporto del processo di programmazione;
- ripensare l'assetto organizzativo interno, privilegiando l'adozione di strutture "per processo".

Queste le aree di intervento per quanto concerne il Ministero dell'Interno:

- **formazione.** Sono state avviate, e proseguiranno nel corso dell'anno seminari di formazione in materia di valutazione e controllo strategico, controllo di gestione, analisi dei costi e valutazione dei dirigenti;
- **fruizione di adeguate professionalità gestionali ed organizzative.** E' all'esame il collegamento con progetti interministeriali, in collaborazione con il Comitato Tecnico Scientifico della Presidenza del Consiglio e con altri SECIN, per fruire dell'apporto delle richieste professionalità tecniche;
- **elaborazione di metodologie comuni** tra i CRA interni per l'intero processo di pianificazione e controllo, dalla formazione della Direttiva all'impianto del controllo di gestione;
- **assetto organizzativo del Ministero.** Il SECIN, per dare impulso ad un omogeneo sistema di controllo di gestione, sta promuovendo un'analisi organizzativa, da realizzare a cura dagli uffici addetti al controllo di gestione, sulle attività e i prodotti delle strutture centrali e territoriali, che potrebbe essere calibrata anche per sopperire ad esigenze organizzative più generali (supporto alla valutazione delle prestazioni dei dirigenti; verifica della funzionalità del nuovo assetto dei posti di funzione; analisi della qualità dei servizi e semplificazione amministrativa; sviluppo organizzativo attraverso l'introduzione diffusa di strumenti di ICT, quali il protocollo informatico, ecc...). Lo scopo è di contribuire all'adeguamento organizzativo indispensabile alla misurazione.

Ministero dell'Interno
SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO

CENTRI DI RESPONSABILITÀ - LINEE GUIDA PER IL MONITORAGGIO DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA GENERALE PER L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E PER LA GESTIONE - ANNO 2003

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione per l'anno 2003, prevede (**III Sezione**) l'introduzione - a regime - di **strumenti di monitoraggio** per la verifica dell'attuazione, funzionali alle caratteristiche della programmazione.

Le attività di monitoraggio consisteranno, pertanto, nella verifica periodica dell'attuazione, in base agli strumenti di misurazione individuati nella Direttiva stessa.

Per esigenze di coerenza e tempestività sono state, inoltre, unificate le attività di monitoraggio dell'attuazione della direttiva con le analoghe operazioni di verifica dell'attuazione del programma di Governo.

L'attuazione degli obiettivi strategici attraverso gli obiettivi operativi coinvolge in taluni casi le sedi territoriali. Il Servizio di controllo interno (SECIN) procederà - per questi casi - al relativo monitoraggio sia nei confronti dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) che delle Prefetture - UTG interessate.

Per organizzare la raccolta dei dati e delle informazioni e la loro trasmissione al SECIN alle scadenze previste (**20 giugno**, per i dati riferiti al 31 maggio; **20 ottobre**, per i dati riferiti al 30 settembre; **20 gennaio 2004**, per i dati riferiti al 31 dicembre), è stata predisposta la **scheda di rilevazione**, di cui si allega un *fac-simile*, che evidenzia i seguenti elementi:

- I COLONNA - gli obiettivi del programma di Governo;**
- II COLONNA - gli obiettivi strategici della direttiva 2003;**
- III COLONNA - gli obiettivi operativi in cui si scompongono gli obiettivi strategici;**
- IV COLONNA - i programmi di azione necessari per l'attuazione degli obiettivi operativi e i risultati attesi, anche intermedi, risultanti dalla pianificazione dei CRA;**
- V COLONNA - le azioni realizzate/i risultati conseguiti;**
- VI COLONNA - i motivi della eventuale mancata attuazione.**

Le prime quattro colonne saranno precompilate a cura del SECIN e la scheda sarà trasmessa entro il 10 maggio p. v. a ciascun Dipartimento. Le restan-

ti due colonne saranno compilate dai CRA, con sistematico aggiornamento e invio dei dati alle scadenze previste all'indirizzo di posta elettronica: *scavallaro@pers.mininterno.it*, utilizzabile anche per ogni altra comunicazione al riguardo.

Per garantire il più sollecito espletamento delle operazioni di monitoraggio, il SECIN corrisponderà con il **referente per il monitoraggio di ciascun CRA esclusivamente attraverso l'indirizzo e-mail dedicato allo scopo** da ciascuna struttura dipartimentale.

Ministero dell'Interno
SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO

**PREFETTURE- UTG- LINEA GUIDA N. 1 PER L'IMPIANTO
DELLA PROGRAMMAZIONE ANNUALE E IL MONITORAGGIO
DELL'ATTUAZIONE**

1. LA PROGRAMMAZIONE ANNUALE

1.1 Schema logico della direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione anno 2003

La direttiva 2003 si sviluppa in tre sezioni:

Sez. I. Le priorità politiche enunciate dal Ministro ai titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA);

Sez. II. Gli obiettivi dell'azione amministrativa, articolati in:

- **obiettivi strategici** in cui si esplicita l'indirizzo politico, "consolidati" anche sulla base delle proposte formulate dai CRA e in coerenza con gli obiettivi del programma di Governo;
- **obiettivi operativi** in cui si scompongono gli obiettivi strategici;
- **programmi di azione**, da realizzare anche attraverso il concorso delle sedi territoriali. I programmi di azione sono in corso di completamento a cura dei responsabili dei CRA, che provvederanno a darne tempestiva comunicazione ai Prefetti per la realizzazione, e al Servizio di controllo interno (SECIN) per le connesse attività di monitoraggio.

Sez. III. Gli strumenti di monitoraggio.

1.2 le diverse tipologie di obiettivi

Quanto alle tipologie di obiettivi, la Direttiva sostanzialmente:

1. definisce le priorità politiche e il connesso sistema di obiettivi che ne conseguono espressamente (obiettivi strategici; obiettivi operativi; programmi di azione);
2. prevede che sia i Capi Dipartimento che i Prefetti, nell'esercizio della propria responsabilità gestionale, completino la programmazione annuale, assegnando ai loro dirigenti gli altri obiettivi operativi, necessari alla realizzazione delle **missioni istituzionali** e al miglioramento della **funzionalità della propria struttura**, nel quadro della progressiva generalizzata introduzione della **gestione per obiettivi** e in

coerenza con le priorità politiche enunciate dal Ministro per l'anno in corso nonché con il sistema di obiettivi risultante dalla direttiva.

1.3 Gli strumenti della programmazione

Per il completamento della programmazione annuale, i Prefetti, supportati dai responsabili del controllo di gestione, utilizzeranno, in analogia a quanto praticato dalle strutture centrali, l'unità scheda (**allegato A**), corredata dalle istruzioni tecniche per la compilazione.

Le schede, così compilate, dovranno essere inviate al SECIN entro il **30 aprile p.v.**, esclusivamente all'indirizzo di posta elettronica: *scavallaro@pers.mininterno.it*

Il SECIN svolgerà al riguardo un ruolo di supporto metodologico, nel delicato momento di avvio del controllo di gestione presso le sedi territoriali, assicurando, tra l'altro, un'assistenza tecnica in tutte le fasi del ciclo di pianificazione e controllo. A tale proposito si precisa che, per eventuali quesiti sul controllo di gestione, potrà essere utilizzato l'indirizzo di posta elettronica: *epettinelli@pers.mininterno.it*.

2. IL MONITORAGGIO

2.1 Il monitoraggio degli obiettivi strategici/operativi della Direttiva 2003

I Prefetti - titolari di UTG si atterranno alla pianificazione dei CRA per gli obiettivi espressamente individuati dalla Direttiva, per i quali è previsto un loro concorso nell'attuazione. A tal fine i titolari dei CRA trasmetteranno ai Prefetti i programmi di azione elaborati, con l'esatta indicazione dell'apporto richiesto alle singole sedi territoriali.

Per organizzare la raccolta dei dati e delle informazioni e la loro trasmissione alle scadenze previste (**20 giugno**, per i dati riferiti al 31 maggio; **20 ottobre**, per i dati riferiti al 30 settembre; **20 gennaio 2004**, per i dati riferiti al 31 dicembre), sarà utilizzata una **scheda di rilevazione analoga a quella già utilizzata per il monitoraggio 2002**, che in particolare evidenzia i seguenti elementi:

I COLONNA – gli obiettivi del programma di Governo;

II COLONNA – gli obiettivi strategici della direttiva 2003;

III COLONNA – gli obiettivi operativi in cui si scompongono gli obiettivi strategici;

IV COLONNA - i programmi di azione necessari per l'attuazione degli obiettivi operativi e i risultati attesi, anche intermedi, risultanti dalla pianificazione delle strutture centrali;

V COLONNA – le azioni realizzate/ i risultati conseguiti;

VI COLONNA – i motivi della eventuale mancata attuazione.

Le prime quattro colonne saranno precompilate a cura del SECIN e la scheda sarà trasmessa, entro il **20 maggio p. v.**, a ciascuna Prefettura - UTG, che dovrà compilare le **restanti due colonne**, con sistematico aggiornamento e invio dei dati alle scadenze previste. L'indirizzo di posta elettronica da utilizzare per tutte le comunicazioni è: *scavallaro@pers.mininterno.it*

2.2 Il monitoraggio degli altri obiettivi operativi programmati dalle sedi territoriali

Analogamente alla procedura illustrata al punto 2.1, il SECIN trasmetterà - entro la stessa data (20 maggio 2003)- una scheda per il monitoraggio degli altri obiettivi operativi programmati da ciascuna Prefettura - UTG, con i seguenti elementi:

I COLONNA– **gli obiettivi operativi riferiti alle missioni istituzionali e alle esigenze di miglioramento della funzionalità della struttura, secondo la programmazione riferita dalle singole sedi;**

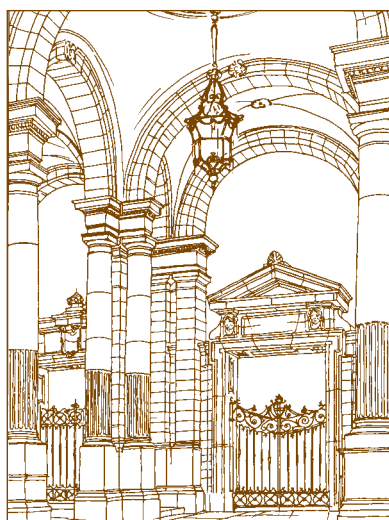
II COLONNA - **i programmi di azione necessari per l'attuazione degli obiettivi operativi e i risultati attesi, anche intermedi;**

III COLONNA – **le azioni realizzate/ i risultati conseguiti;**

IV COLONNA – **i motivi della eventuale mancata attuazione.**

Anche il monitoraggio di tali obiettivi si svolgerà con cadenza quadrimestrale (**20 giugno**, per i dati riferiti al 31 maggio; **20 ottobre**, per i dati riferiti al 30 settembre; **20 gennaio 2004**, per i dati riferiti al 31 dicembre) ed avrà la finalità principale di testare una metodologia utilizzabile – a regime - dalle neoistituite unità di controllo di gestione, nonché di arricchire il quadro informativo su cui si basa l'elaborazione delle strategie.

LEGGE FINANZIARIA



Il contesto finanziario e gli obiettivi dell'azione politica e amministrativa del Ministero dell'Interno

Ignazio Portelli

1. La legge finanziaria 2003

Per quanto riguarda le disposizioni di interesse del Ministero dell'interno, il testo della legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) è molto diverso da quello licenziato dal Governo nel corso della lunga riunione del Consiglio dei Ministri del 29 e 30 settembre 2002.

Alla fine dell'iter parlamentare risultano essere state inserite tutte le previsioni già contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2003-2006, riportate nell'Allegato 1¹.

Allegato 1

OBIETTIVI 2003 INDICATI DAL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA (stralcio)

L'Amministrazione Generale del Territorio

Il DPEF dello scorso anno individuava nella istituzione degli Uffici Territoriali del Governo e nel potenziamento dei sistemi informativi della loro efficace interconnessione, uno degli strumenti idonei a perseguire il risultato del miglioramento della Pubblica Amministrazione.

¹ Per l'elaborazione degli allegati e delle tabelle si ringrazia il sig. Roberto La Monaca.

Proseguendo nella linea mirante ad agevolare il rapporto tra il cittadino e le istituzioni, si ritiene ineludibile fornire di un'adeguata informatizzazione gli Uffici Territoriali del Governo, presso i quali sarà aperto lo "sportello unico per l'immigrazione" e le cui incombenze andranno ad aggiungersi a quelle derivanti dalla accresciuta "depenalizzazione", affrontata finora senza aumento di personale e in una situazione di costante decremento delle risorse di bilancio.

Nell'ambito del piano nazionale di e-government sull'impiego delle tecnologie dell'informazione per lo sviluppo dei servizi al cittadino, necessitano di adeguata implementazione la realizzazione del sistema di accesso e interscambio anagrafici e dell'indice Nazionale delle Anagrafi nonché la Carta di Identità Elettronica (CIE).

Il progetto tiene conto dell'introduzione della Carta Nazionale dei Servizi (CNS), che si avvarrà del medesimo circuito di sicurezza al fine di consentire alle Pubbliche Amministrazioni l'erogazione di servizi in rete. Entro la fine della legislatura si potrebbe, così, pervenire alla sostituzione su tutto il territorio nazionale, dell'attuale carta d'identità con la nuova carta elettronica.

Un'attenzione particolare andrà l'individuazione di forme di riqualificazione e finanziamento della spesa anche per i Fondi istituiti presso il Ministero specificamente a quelli di amministrazione del personale.

La Sicurezza

La sicurezza da tutti i rischi, dalla criminalità agli eventi di danno ascrivibili a fatto dell'uomo o naturali, costituisce un fattore fondamentale per lo sviluppo del Paese e l'attuazione di ogni riforma, e deve caratterizzare in maniera irrinunciabile l'azione politica del Governo.

In tale ottica è necessario portare a compimento le riforme e gli interventi già avviati col DPEF del 2002 e ufficialmente confermate dal Governo in tema di rinnovi contrattuali delle Forze di polizia, del loro potenziamento tecnologico e degli organici, e del migliore impiego delle Forze stesse grazie anche ad una più idonea dislocazione sul territorio.

Occorrerà prevedere interventi contro la criminalità a favore delle imprese, in particolare di quelle medio piccole, più esposte al fenomeno, per consentire un più vasto ricorso a sistemi di prevenzione dalle aggressioni anche mediante l'incentivazione dell'impiego di circuiti televisivi di controllo.

Il Governo conferma l'impegno assunto per il completamento del processo di parametrizzazione retributiva del personale sicurezza e difesa.

A completamento del quadro di riordino del settore sicurezza, sarà posta allo studio la riunione dei vigili del fuoco alle altre forze impegnate per la sicurezza del Paese, estendendo al personale del Corpo nazionale la disciplina del rapporto di impiego del "Comparto Sicurezza e Difesa", provvedendo al loro poten-

ziamento in uomini e mezzi, anche nel settore aeroportuale. Nel campo della Protezione Civile si rende necessario rafforzare l'azione volta a contenere il rischio di eventi capaci di determinare perdite di vite umane e danni al patrimonio del Paese. In questo contesto particolare rilievo assumono le iniziative di costituzione di una rete di controllo territoriale per l'emergenza meteorologica ed idropotabile, e per il potenziamento dei mezzi aerei e necessari alla intensificazione delle lotta contro gli incendi boschivi.

L'ampia portata degli obiettivi indicati nel DPEF² ha richiesto, tra l'altro, la copertura finanziaria di buona parte delle disposizioni in materia di personale, di mezzi e di polizia di prossimità con fondi disponibili del Ministero dell'interno. Queste risorse sono state utilizzate anche per far fronte alle pari esigenze dei diplomatici e di tutte le amministrazioni competenti nei settori della sicurezza e della difesa. Il Ministero dell'interno ha, anche in questa occasione, dimostrato una adeguata capacità nell'intraprendere e nello sviluppare iniziative di sistema per il raggiungimento di risultati intersettoriali, ponendosi, in questo modo, al centro di scelte importanti, e facilitando l'azione di Governo.

Le norme di principale interesse attengono ad un variegato insieme di previsioni riguardanti:

1. Alta Commissione di studio per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (articolo 3, comma 1, lettera b)

Viene prevista la istituzione dell'Alta Commissione di studio per il coordinamento della finanza e del sistema tributario con d.P.C.M. su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, dell'interno e per le riforme istituzionali.

2. Videogiochi (articolo 22, commi 1 e 6) (articolo 23, comma 1)

Le apparecchiature per il gioco sono soggette a regime di autorizzazione da parte della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato sulla base di regole tecniche adottate con regolamento e definite di intesa con il Dipartimento della pubblica sicurezza.

L'autorizzazione riguarda la produzione, la importazione e la gestione degli apparecchi.

Inoltre, con decreto dirigenziale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, di concerto con il Ministero dell'interno, tenuto conto del parere della Conferenza Stato – città ed autonomie locali, è individuato il numero mas-

² Per la precedente legge finanziaria si rinvia a: P. Formicola, *Amministrazione dell'Interno e disposizioni della legge finanziaria*, in *Itinerari legislativi*, n.2, 2001, pp. 161-171.

simo di apparecchi da poter installare presso pubblici esercizi o punti di raccolta di altri giochi autorizzati (agenzie ippiche, agenzie di raccolta delle scommesse, con esclusione delle sale bingo).

La nuova disciplina costituisce una profonda riforma del settore e richiede la revisione delle direttive ai prefetti e ai questori. Finisce l'era della privativa statale sui giochi e aumenta il profilo fiscale nella cura degli interessi pubblici in questa materia.

3. Taglio alle spese delle Amministrazioni pubbliche. Istituzione del Fondo ministeriale per sopravvenute esigenze (articolo 23, comma 1)

Si tratta della nota disposizione con cui sono stati ridimensionati i capitoli di spesa non obbligatori nella misura media del 10% e gli stanziamenti in Tabella C (gli stanziamenti delle leggi da finanziare annualmente) nella misura del 2,50%.

Il 10% del totale conseguito con la riduzione costituisce la dotazione del Fondo, di nuova istituzione a disposizione di ciascun Ministro, per provvedere in corso di esercizio ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spesa per consumi intermedi (manutenzioni, benzina, materiali di consumo,...).

La ripartizione del Fondo avviene con uno o più decreti del Ministro dell'interno, da comunicare al Ministro dell'economia e delle finanze, alle competenti Commissioni parlamentari (prima e quinta) e alla Corte dei conti.

La disposizione impone il costante monitoraggio dei flussi di spesa dell'Amministrazione e lascia intendere che alle eventuali necessità finanziarie in corso di esercizio si debba far fronte, in via primaria e forse esclusiva, con le disponibilità del Fondo.

Ciò determina la necessità di decidere e di programmare e programmare i tempi di assegnazione di queste risorse.

4. Carta identità elettronica (articolo 26, comma 4)

Vengono indicate ampie modalità di finanziamento per accelerare la diffusione della carta di identità elettronica (e della carta nazionale dei servizi) nel quadro di un programma nazionale approvato con decreto dei Ministri per la innovazione e le tecnologie, dell'economia e delle finanze, della salute e dell'interno.

Le modalità di finanziamento sono cumulabili tra loro e riguardano:

- a) le convenzioni con istituti di credito o finanziari;
- b) i contributi di privati interessati a forme di promozione;
- c) il ricorso alla finanza di progetto;
- d) le operazioni di cartolarizzazione.

5. Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e informatizzazione delle prefetture (articolo 26, comma 6)

Per l'AIRE e per la informatizzazione delle prefetture è previsto un finanziamento di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005.

6. Patto di stabilità interno per gli enti locali (articolo 29, commi 13 e 16).

La individuazione delle modalità per il monitoraggio trimestrale del patto di stabilità interno avverrà con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata Stato – città ed autonomie locali³.

La disposizione riguarda i comuni e le province con popolazione superiore a 60.000 abitanti.

Inoltre, i revisori dei conti degli enti locali devono dare comunicazione al Ministero dell'interno del mancato raggiungimento degli obiettivi finanziari del patto di stabilità, altrimenti gli inadempienti ne rispondono personalmente.

La norma riguarda le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

7. Trasferimento di risorse finanziarie agli enti locali (articolo 31, comma 3)

Fino alla revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, i contributi e ogni altra assegnazione di risorse rimangono disciplinati dalle stesse disposizioni dell'anno scorso (decreto del Ministro dell'interno 21 febbraio 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 56 del 7 marzo 2002).

8. Polizia di prossimità (articolo 31, comma 7)

È l'avvio del progetto di polizia di prossimità attraverso tre distinti profili:

1. lo stanziamento di 5 milioni di euro, per ciascun anno del triennio 2003 - 2005, per favorire, nell'unione di comuni, l'esercizio in forma congiunta dei servizi di polizia locale. Le somme sono destinate a finalità di investimento (acquisto di attrezzature, realizzazione di immobili,...);

2. la possibilità di inserire le sedi di servizio e le caserme di polizia tra le opere di urbanizzazione secondaria;

3. lo stanziamento di 25 milioni di euro, per ciascun anno del triennio 2003 - 2005, per l'adeguamento funzionale e per l'avvio del programma di ridislocazione dei presidi di polizia.

A questa disposizione può essere collegata anche la possibilità di assumere personale delle polizie municipali nel rispetto del patto di stabilità e dei bilanci comunali "ferme restando le piante organiche stabilite dalle regioni" (art. 34, comma 17).

Quest'ultimo inciso appare inesatto, in quanto, allo stato attuale, le regioni non hanno competenza in materia.

³ Una prima valutazione è in: B. Basile – C. Guagliano, *Prime riflessioni sulla legge n. 289 del 27 dicembre 2002 <<Finanziaria 2003>>*, in *Nuove Autonomie*, n. 6, 2002, pp. 993-1004.

9. Riduzione dei trasferimenti agli enti locali (articolo 31, commi 12, 13 e 14)

Vengono indicate le linee guida per la riduzione dei trasferimenti erariali a seguito del recupero delle somme dovute a titolo di addizionale all'IRPEF (comuni) e come gettito di imposta RC auto (province).

Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, vengono stabilite le modalità e i criteri.

Per il recupero delle somme, il Ministro dell'interno è autorizzato a decurtare i trasferimenti erariali e a prelevare le somme da quelle dovute alla compartecipazione al gettito IRPEF.

La disposizione è importante, perché costituisce parte dei nuovi e attuali rapporti finanziari tra il centro e la periferia, coinvolgendo le autonomie nell'accertamento delle basi imponibili fiscali e nel recupero delle somme non versate dai contribuenti.

10. Abrogazione della disciplina del dissesto finanziario degli enti locali (articolo 31, comma 15)

Sono abrogate le disposizioni sulla assunzione dei mutui per il risanamento degli enti locali dissestati e sul contributo statale relativo a tale onere.

Cessa, quindi, il vigore di una disciplina, ripetutamente perfezionata negli anni, che è stata a lungo oggetto di studio per i caratteri innovativi con cui è stata empiricamente affrontata la questione.

Ciò in attesa delle norme di attuazione del Titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e degli esiti delle proposte dell'Alta Commissione per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Sono fatte salve le procedure deliberate prima della entrata in vigore della legge costituzionale (8 novembre 2001).

11. Miglioramenti economici (articolo 33, comma 2)

La norma contiene varie previsioni:

1. lo stanziamento di 185 milioni di euro da destinare ai trattamenti economici, finalizzati anche alla incentivazione della produttività, del personale del comparto sicurezza (Forze armate e di polizia non dirigente, ovvero sono esclusi i dirigenti: gli ufficiali con i gradi di colonnello e di generale e i funzionari di polizia con le qualifiche di primo dirigente, di dirigente superiore e di dirigente generale);
2. lo stanziamento di 15 milioni di euro da destinare ai dirigenti delle Forze armate e di polizia;
3. lo stanziamento di 5 milioni di euro da destinare al rinnovo del contratto dei prefettizi;

4. l'ulteriore stanziamento (50 milioni di euro per l'anno 2003, 150 milioni di euro per l'anno 2004; 500 milioni di euro per l'anno 2005) per consentire la parametrizzazione delle retribuzioni del comparto sicurezza (prime risorse erano già presenti nella legge finanziaria 2002); in definitiva, le risorse disponibili sono 47 milioni di euro per il 2002, 142 milioni di euro per il 2003, 288 milioni di euro per il 2004 e 500 milioni di euro per il 2005; complessivamente, ammontano a 977 milioni di euro;
5. lo stanziamento di 35 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005, per la "valorizzazione dirigenziale" dei trattamenti economici dei funzionari e degli ufficiali non dirigenti (commissari e vice questori aggiunti; tenente, capitano, maggiore e tenente colonnello).

L'insieme di queste disposizioni richiede particolare attenzione perché:

1. è ampia la platea dei destinatari e delle aspettative, l'applicazione delle disposizioni sulla "valorizzazione" potrebbe essere foriera di una riforma anche dello status giuridico;
2. occorrerà mantenere l'equilibrio retributivo tra le diverse fasce del personale delle Forze armate e di polizia, anche per evitare ripetute preoccupazioni, del Parlamento e del Tesoro su eventuali effetti di trascinarsi dei trattamenti rispetto ai costi del pubblico impiego;
3. occorre tenere pure presente la molteplicità delle voci stipendiali di questo personale, in controtendenza con gli attuali indirizzi di politica finanziaria tesi ad accorpare e a razionalizzare gli emolumenti.

12. Indennità per il personale specializzato del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (articolo 33, comma 6)

La disposizione riconosce agli specialisti (sommatori, elicotteristi e marittimi) del Corpo una indennità da considerare come inizio per il progressivo allineamento alle indennità corrisposte all'analogo personale delle Forze armate e di polizia.

Il riparto delle somme avverrà con modalità e criteri da definire in sede di contrattazione integrativa.

13. Rideterminazione della pianta organica del personale della Amministrazione civile dell'interno (articolo 34, commi 1, 2, 3, 10 e 22)

Vengono indicati i criteri di rideterminazione delle piante organiche delle Amministrazioni pubbliche.

Ciò riguarda anche il personale della Amministrazione civile dell'interno, mentre sono esclusi i prefettizi, le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'obbligo di rideterminazione delle piante organiche può, quindi, costituire l'occasione per una compiuta valutazione delle necessità della Amministrazione civile, in previsione anche delle assunzioni di 1.000 unità, previste in materia di immigrazione dal successivo articolo 80, comma 8.

Peraltro, il personale da assumere può essere quello posto in mobilità da altre Amministrazioni pubbliche.

In definitiva, la normativa impone al Ministero dell'interno una riduzione complessiva del personale civile in servizio in misura non inferiore al 1% rispetto alla consistenza del personale al 31 dicembre 2003.

Le Forze armate e di polizia, invece, sono tenute alla predisposizione degli specifici piani annuali in materia di fabbisogno di personale (art. 19, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) che consentono di procedere ad assunzioni di personale nei limiti delle cessazioni del servizio verificatosi al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, fatta eccezione per gli incrementi di organico finanziati da leggi con apposita copertura finanziaria.

14. Assunzioni (articolo 34, commi 1 – 6)

L'insieme delle disposizioni di interesse in materia di blocco delle assunzioni prevede:

1. le assunzioni in corso del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate e dei Corpi di polizia sono fatte salve, così come quelle del concorso per 63 consiglieri di prefettura, recentissimamente indetto;
2. la istituzione di un fondo globale presso il Ministero dell'economia e delle finanze per il finanziamento di nuove assunzioni;
3. la priorità dell'accesso al fondo per motivate esigenze di sicurezza pubblica, di difesa civile, di soccorso pubblico, di prevenzione e di vigilanza antincendi;
4. le assunzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Forze armate e dei Corpi di polizia possono disporre di un ulteriore e immediato canale prioritario di autorizzazione per urgenti necessità.

15. Dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, incremento organico e assunzione di 230 vigili (articolo 34, comma 7)

La disposizione prevede:

1. l'incremento organico di 230 vigili;
2. la rideterminazione della dotazione organica del Corpo da effettuarsi con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
3. la assunzione di 230 vigili.

16. Contenimento della spesa sanitaria e carta nazionale dei servizi (articolo 52, comma 9)

Per favorire il contenimento della spesa sanitaria è previsto, in via sperimentale e senza oneri, l'assorbimento della tessera recante il codice fiscale nella carta nazionale dei servizi con le modalità indicate con decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con altri Ministri, tra cui quello dell'interno.

17. Incentivi per la riqualificazione e il potenziamento degli apparati di sicurezza nelle piccole e medie imprese commerciali (articolo 74)

Per il solo anno 2003 è possibile cofinanziare i programmi regionali di investimento per la riqualificazione e il potenziamento dei sistemi e degli apparati di sicurezza delle piccole e medie imprese commerciali.

La ripartizione avverrà con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle attività produttive, sentita la Conferenza Stato – regioni.

I criteri per la predisposizione del decreto sono i seguenti:

1. la individuazione delle aree a maggiore rischio;
2. la esistenza di analoghe iniziative a livello regionale o locale;
3. la densità abitativa nelle aree individuate;
4. gli indici di criminalità locale.

18. Immigrazione ed asilo (articolo 80, comma 8)

La disposizione prevede uno stanziamento di 100 milioni di euro (cfr. di seguito) per la piena efficacia degli interventi in materia di immigrazione ed asilo.

Gli obiettivi sono molteplici;

1. le collaborazioni internazionali;
2. la apertura e la gestione di centri;
3. l'ammodernamento tecnologico delle attrezzature della Polizia di Stato utilizzate nell'azione di contrasto e nella identificazione;
4. l'incremento organico e la assunzione in deroga di 1.000 agenti nel corso del triennio 2003 – 2005;
5. la assunzione in deroga di 1.000 unità nelle aree funzionali B e C dell'Amministrazione civile dell'interno nel corso del triennio 2003 – 2005.

Il riparto delle somme avverrà con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro dell'interno.

Immigrazione ed asilo

Causali di spesa	2003	2004	2005
Accordi di collaborazione	18,7	10,7	12,7
Tecnologie	10,5	2,2	2,2
Spese per asilo	9	6,8	6
Ass.ne pers. Amm. Civ. (1.000)	6,3	19,3	25,3
Totale parziale	44,5	39	47,2
Realizzazione centri (5+2)	30	12	0
Gestione centri	16,3	16,3	19,6
Assunzione pers. P.S. (1.000)	9,2	32,7	34,2
Totale parziale	55,5	61	53,8
TOTALE COMPLESSIVO	100	100	100

19. Potenziamento dei mezzi aeroportuali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Norme di sicurezza ICAO (articolo 80, comma 9)

È previsto lo stanziamento di 20 milioni di euro in ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005 per consentire l'adeguamento dei mezzi aeroportuali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco alle norme ICAO (International Civil Aviation Organization).

20. Variazioni compensative per le necessità degli uffici di diretta collaborazione e per la comunicazione istituzionale (articolo 80, comma 51)

Al Ministro dell'interno è riconosciuta la facoltà di procedere a delle compensazioni tra differenti unità previsionali di base per le esigenze degli uffici di diretta collaborazione e della comunicazione istituzionale.

E' una potestà aggiuntiva rispetto alla previsione della legge di bilancio (legge 27 dicembre 2002, n. 290) che autorizza i ministri ad effettuare con proprio decreto "variazioni compensative tra capitoli delle unità previsionali di base del medesimo stato di previsione della spesa" (in ciò consiste la differenza) aventi il "fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante una maggiore flessibilità del bilancio in connessione con il riordino delle amministrazioni pubbliche" (articolo 18, comma 22).

21. Proroga del termine per l'esercizio della delega in materia di parametrizzazione delle retribuzioni del personale del comparto sicurezza (articolo 80, comma 58)

Viene prorogato l'esercizio della delega per la parametrizzazione delle retribuzioni del personale del comparto sicurezza, un provvedimento molto atteso dalle categorie interessate.

22. Risorse finanziarie indicate nelle Tabelle.

Sono state assegnate le seguenti ulteriori risorse finanziarie (milioni di euro):

1. per le spese di parte corrente (Tabella A)

2003	15.429;
2004	12.956;
2005	12.579.

2. per le spese di conto capitale (Tabella B)

2003	6.550;
2004	10.300;
2005	9.500.

3. fondo scorta per il personale della Polizia di Stato (Tabella C)

2003	24.891;
2004	24.842;
2005	24.842.

4. fondo scorta del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Tabella C)

2003	19.913;
2004	19.873;
2005	19.873.

5. potenziamento delle attività di prevenzione e di repressione del traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 101 del D.P.R. n. 309/1990)

2003	3.385;
2004	3.378;
2005	3.378.

6. contributi ad enti ed associazioni (art. 1, comma 43, della legge n. 549/1995 - legge finanziaria 1996)

2003	440;
2004	440;
2005	440.

Le somme indicate nelle Tabelle A e B servono a fornire la copertura finanziaria delle disposizioni di legge di interesse.

I fondi scorta costituiscono una anticipazione di cassa e non sono somme aggiuntive rispetto alle dotazioni dei capitoli.

I contributi sub 6, gestiti dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali, vengono erogati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Essi attengono ad associazioni ⁴ indicate dalla legge (art. 1, comma 40, della legge n. 549/1995).

Dall'insieme di queste disposizioni ne esce un quadro di intensa attività, alcune delle quali con scadenze molto ravvicinate, i cui termini vengono compendati nell'Allegato 2.

Allegato 2		
Prospetto riepilogativo dei termini		
ARTICOLO	OGGETTO	TERMINE
3, comma 1, lettera b).	Alta Commissione di studio per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.	Per la scelta dei componenti entro il 31 gennaio 2003. Per la consegna delle conclusioni al Governo entro il 31 marzo 2003. Per l'invio della relazione, con proposte, del Governo al Parlamento entro il 30 aprile 2003.
22, comma 1.	Videogiochi.	Non è indicato; tuttavia, tenuto conto del contesto normativo teso al recupero della evasione fiscale e al contrasto della illegalità, questo regolamento dovrebbe essere opportunamente adottato entro i primi mesi dell'anno 2003.
22, comma 6.	Videogiochi.	Non è indicato; tuttavia, tenuto conto del contesto normativo teso al recupero della evasione fiscale e al contrasto della illegalità, questo decreto dovrebbe essere opportunamente adottato entro i primi mesi dell'anno 2003.

⁴ Sono quelle riguardanti l'ultimo conflitto mondiale nei suoi vari aspetti.

ARTICOLO	OGGETTO	TERMINE
3, comma 1, lettera b).	Taglio alle spese delle Amministrazioni pubbliche. Istituzione del fondo ministeriale per sopravvenute esigenze.	Non è previsto; tuttavia, tenuto conto del nuovo ordinamento finanziario introdotto dal decreto “taglia spese” e dei necessari tempi amministrativi e contabili, le decisioni andrebbero assunte entro e non oltre il mese di settembre 2003 (ultima scadenza tecnicamente utile).
26, comma 4.	Carta di identità elettronica.	Non è previsto.
26, comma 6.	Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) e informatizzazione delle prefetture.	Non è previsto; tuttavia va tenuto conto che gli stanziamenti annuali debbono essere utilizzati in ciascuno degli esercizi finanziari di riferimento.
29, comma 13.	Patto di stabilità interno per gli enti locali.	Non è espressamente indicato; tuttavia, tenuto conto della periodicità degli atti, il decreto dovrebbe essere adottato entro la fine del mese di febbraio 2003.
31, comma 7.	Polizia di prossimità.	Non sono previsti; tuttavia, gli stanziamenti annuali vanno erogati per intero in ciascuno degli anni di riferimento.
31, commi 12, 13 e 14.	Riduzione dei trasferimenti agli enti locali.	Entro 60 giorni (1 marzo 2003) dall'entrata in vigore della legge finanziaria.
33, comma 2.	Miglioramenti economici.	Non sono previsti; tuttavia, appare opportuno che i contratti sub 1 e 3 vengano adottati al più presto per chiudere una lunga stagione contrattuale. Per i trattamenti economici sub 2 e 5 occorre la adozione di atti interministeriali. Per la parametrizzazione è previsto l'esercizio di delega legislativa entro il 31 maggio 2003.

ARTICOLO	OGGETTO	TERMINE
33, comma 6.	Indennità per il personale specializzato del Corpo nazionale dei vigili del fuoco	Non è previsto.
34, commi 1, 2, 3, 10 e 22.	Rideterminazione della pianta organica del personale della Amministrazione civile dell'interno.	Non è previsto
34, commi da 1 a 6.	Assunzioni.	Entro il 31 gennaio 2003 per poter utilizzare un canale privilegiato a favore delle Forze armate, dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
34, comma 7.	Dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, incremento organico e assunzione di 230 vigili.	Non sono previsti.
52, comma 9.	Contenimento della spesa sanitaria e carta nazionale dei servizi.	Non è previsto.

ARTICOLO	OGGETTO	TERMINE
74.	Incentivi per la riqualificazione e il potenziamento degli apparati di sicurezza nelle piccole e medie imprese commerciali.	Non è previsto; tuttavia, va tenuto conto che lo stanziamento riguarda solo il 2003.
80, comma 8.	Immigrazione ed asilo.	Non è previsto.
80, comma 9.	Potenziamento dei mezzi aeroportuali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Norme di sicurezza ICAO.	Non è previsto; tuttavia, vi è la necessità di disporre almeno di una parte dei mezzi prima del 27 novembre 2003 (giorno della entrata in vigore delle nuove regole ICAO).
80, comma 51.	Variazioni compensative per le necessità degli uffici di diretta collaborazione e per la comunicazione istituzionale.	Non è previsto; tuttavia, la compensazione deve essere fatta prima della fine dell'esercizio finanziario e, ancor meglio, prima della predisposizione del disegno di legge per l'assestamento (fine mese di giugno).
80, comma 58.	Proroga del termine per l'esercizio della delega in materia di parametrizzazione delle retribuzioni del personale del comparto sicurezza.	Entro il 31 maggio 2003.

2. Le risorse e la struttura del bilancio del Ministero dell'interno

In questi ultimi anni si sono verificati tre distinti fattori di trasformazione: la riforma del bilancio dello Stato, l'introduzione dell'euro e i nuovi indirizzi di politica finanziaria ed economica.

Sotto il primo profilo, il bilancio è stato suddiviso all'interno degli stanziamenti per ciascun ministero in centri di responsabilità (CR), unità previsionali di base (UPB) e capitoli. È stata l'occasione per una razionalizzazione dell'organizzazione previgente che ha affiancato il riordino dei ministeri avviato con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

A tal proposito, sotto il profilo finanziario, la struttura del bilancio del Ministero dell'interno riguarda 5 centri di responsabilità (il Gabinetto ed i 4 Dipartimenti), 62 UPB e 324 capitoli. Al modesto incremento di UPB, nel 2001 erano 60, corrisponde la contrazione dei capitoli che, sempre nel 2001, erano 356. Ciò sta a significare che vi è stato un discreto accorpamento delle tipologie di spesa, facilitando, in questo modo, l'azione dell'Amministrazione.

I capitoli con nomenclature più ampie riducono i problemi interpretativi e rendono più agevoli le attività gestionali. L'incidenza maggiore nella contrazione dei capitoli riguarda il Gabinetto, da 21 a 13 nel corso del triennio 2001-2003.

Riassunto centri di spesa di responsabilità

	2003	2002	2001
Unità previsionali base	62	62	60
Capitoli	324	333	356
Risorse competenza	24.347.997.161	23.990.218.650	17.412.171.739
Risorse cassa	25.447.380.698	25.171.048.772	18.636.630.561

Inoltre, l'introduzione dell'euro, avvenuta con il bilancio 2002 (ma qui, per comodità di lettura anche i dati relativi al 2001 sono indicati con la nuova moneta), non è stata una operazione neutra. In occasione della conversione sono state effettuate operazioni di riconsiderazione delle disponibilità in precedenza assegnate, in alcuni casi indipendenti rispetto alla manovra di bilancio.

Peraltro, l'adesione al nuovo sistema monetario comporta il rispetto dei criteri e dei parametri del Patto di stabilità europeo, a cui le singole nazioni devono attenersi. Il Patto vincola la finanza pubblica verso gestioni tendenti al pareggio (per l'Italia è previsto entro l'anno 2006) e dunque le politiche pubbliche nazionali sono in buona parte condizionate nelle scelte.

Tuttavia, la maggior parte delle risorse del Ministero dell'interno attingono alla finanza locale, che rende corposo lo stanziamento del Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Per il resto, sebbene nel triennio 2001-2003 vi sia stato un incremento di circa 7 miliardi di euro (competenza e cassa), sembra che la capacità di spesa risulti essere sempre abbondantemente vincolata da fattori di rigidità.

Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro

	2003	2002	2001
Unità previosionali base	5	5	3
Capitoli	13	22	21
Risorse competenza	22.140.380	18.105.662	15.152.387
Risorse cassa	24.727.837	20.693.111	17.225.962

Dipartimento Affari interni e territoriali

	2003	2002	2001
Unità previosionali base	18	17	20
Capitoli	75	80	88
Risorse competenza	16.116.294.651	16.074.903.853	15.606.586.585
Risorse cassa	17.103.876.584	17.239.469.222	16.779.066.652

Dipartimento Pubblica sicurezza

	2003	2002	2001
Unità previosionali base	18	16	15
Capitoli	119	115	116
Risorse competenza	6.484.933.220	6.399.670.579	5.822.304
Risorse cassa	6.581.480.418	6.397.310.067	5.828.303

Dipartimento Libertà civili e Immigrazione

	2003	2002	2001
Unità previsionali base	11	12	11
Capitoli	40	36	48
Risorse competenza	295.840.888	120.144.742	411.246.189
Risorse cassa	297.857.053	121.661.340	426.889.333

Dipartimento Vigili del fuoco, Soccorso pubblico e Difesa civile

	2003	2002	2001
Unità previsionali base	10	12	11
Capitoli	77	80	83
Risorse competenza	1.428.788.022	1.377.393.814	1.373.364.274
Risorse cassa	1.439.438.806	1.391.915.032	1.407.620.311

Questi dati mi sembra vadano considerati nell'insieme delle previsioni indicate nel DPEF 2003-2006.

Inizialmente, a livello tendenziale, venne quantificata una crescita, per il 2003, del Prodotto Interno Lordo (PIL) del 2,7%. In valore assoluto, il PIL nominale veniva stimato in 1325,3 miliardi di euro (+2,7% rispetto al 2002).

A livello programmatico, il DPEF prevedeva, per il 2003, un aumento della stima di crescita del 2,9% rispetto al 2,7% tendenziale.

Queste stime erano fondate su previsioni di quadro macroeconomico (prospettiva della economia mondiale) e sul valore strategico degli interventi relativi: alla riforma del sistema tributario; al funzionamento del mercato del lavoro e al riordino del sistema previdenziale; alla realizzazione di infrastrutture.

Andamenti della finanza pubblica

	Consuntivo 2002	Stime 2003				Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2003
		DPEF tendenziali	DPEF luglio 2002 programmatico	Aggiornamento al settembre 2002		
Indebitamento	-29,1	-21,7	-10,8	19,6	-30,1	
- in % Pil	-2,3%	-1,6%	-0,8%	-1,5%	-2,3%	
Spesa per interessi	71,3	6%	5,9%	6%	5,5%	
- in % Pil	5,7%	57,3	7,6	58,6	41,3	
Avanzo primario	42,2%	4,3%	5,1%	4,5%	3,2%	
- in % Pil	3,4%	-1325,3	1325,4	1305	1307,1	
Pil	1258,3	4,8%	4,8%	4,1%	3,9%	
Tasso crescita Pil nominale	3,1%	2,7	2,7	2,3%	1,1%	
Tasso crescita Pil reale	0,4%					

Successivamente, nella Nota di aggiornamento al DPEF (ottobre 2002) sono state riviste al ribasso le previsioni di crescita, facendo tuttavia sempre grande affidamento ai miglioramenti conseguibili attraverso le riforme economiche, la valorizzazione del patrimonio pubblico, le riforme sociali e istituzionali, i progetti di grande rilevanza nel settore delle opere pubbliche. L'obiettivo finale dichiarato è quello della riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, attraverso anche il contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche Amministrazioni. Rispetto all'insieme di queste finalità i fondi di bilancio assegnati al Ministero dell'interno, considerati nella loro globalità, mostrano un andamento di moderata crescita; si tratta di una controtendenza rispetto alla generalità degli altri Dicasteri, anche se le risorse assegnate sono inferiori alle necessità dichiarate.

Analisi dei costi per Amministrazione

Ministero	%
Affari esteri	1,21
Interno	10,42
Giustizia	8,22
Lavoro e politiche sociali	0,47
Attività produttive	0,16
Economia e finanze	6,16
Salute	0,48
Beni e attività culturali	1,41
Politiche agricole e forestali	0,52
Difesa	20,23
Comunicazioni	0,13
Infrastrutture e trasporti	1,31
Ambiente e tutela territorio	0,22
Istruzione, università e ricerca	49,06
Totale	100,00

Fonte: Elaborazione in base ai dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato

L'analisi del budget del Ministero dell'interno⁵, evidenzia che le funzioni di indirizzo politico assorbono solo una parte ridotta delle risorse disponibili (quasi 20.653 migliaia di euro, pari a circa lo 0,3% dei costi propri) e sono svolte interamente dal Gabinetto e dagli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Le attività di supporto all'Amministrazione comportano l'impegno di 1.728.511 migliaia di euro, pari al 22,7% dei costi dell'Amministrazione.

Sono spese prevalentemente assorbite dal Dipartimento della pubblica sicurezza e dalle prefetture-uffici territoriali del Governo.

Invece, per quanto riguarda le risorse per le attività istituzionali, nella misura del 74% sono concentrate nella pubblica sicurezza. Le missioni istituzionali che assumono maggior rilievo sono: *Contrasto alla criminalità organizzata e comune* (27% dei costi propri), *Controllo dei territori* (16,5%) e *Soccorso* (16,1%). Nelle tabelle in allegato vi è il dettaglio di questi sintetici dati, da cui sono state estrapolate le incidenze della finanza locale, in cui il Dipartimento per gli affari interni e territoriali svolge la funzione di soggetto erogatore dei trasferimenti.

3. Il nuovo contesto. Il "decreto blocca spese"

La finanza pubblica sta attraversando un momento di profonda trasformazione, di cui, per ora, possono tracciarsi solo alcune linee fondamentali.

Con la motivazione di dover far fronte ai mutati ed instabili scenari nazionali ed internazionali nonché alle lievitazioni della spesa pubblica, è stato convertito in legge il "decreto blocca spese" (d.l. 6 settembre 2002, n. 194, convertito con legge 31 ottobre 2002, n. 246), che ha introdotto rilevanti novità ordinali sulla legislazione primaria in materia (l. 5 agosto 1978, n. 468), tra cui:

- a) gli oneri previsti da nuove leggi di spesa e, per la legislazione già vigente, gli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato divengono tetti di spesa non valicabili;
- b) se il tetto di spesa viene raggiunto, il Ministero dell'economia e delle finanze riferisce al Parlamento e assume le opportune iniziative legislative correttive, coerenti con gli atti di indirizzo adottati con DPCM a seguito di delibera del Consiglio dei ministri;
- c) in assenza di copertura per eccesso della spesa, le Amministrazioni interessate dovranno sospendere l'applicazione della legge carente di copertura ed i ministri competenti dovranno attendere le iniziative del Ministro dell'economia e delle finanze (relazione al Parlamento e assunzione delle conseguenti iniziative legislative);
- d) nel caso di scostamento delle previsioni, il Ministro dell'economia e delle finanze può ridurre le spese previste (competenza e cassa) di natura non obbligatoria.

⁵ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Budget dello Stato per l'anno 2003*, Roma, 2003.

L'insieme di questi poteri non sembra essere presente in nessuno dei sistemi di bilancio delle nazioni avanzate ed è successivo ad una precedente iniziativa del Tesoro, non approvata dal Consiglio dei ministri, in cui con non pochi dubbi di costituzionalità si proponeva anche una limitazione ai poteri del Parlamento ⁶.

Tuttavia, mi sembra che, soprattutto per quei ministeri con obiettivi forti rispetto agli equilibri istituzionali e al programma di Governo, la riforma della legge 468 impone la riorganizzazione delle attività finanziarie, finora caratterizzate dalla frammentazione della organizzazione e delle attività, dalla gestione per soli singoli atti, dalla proiezione esterna dell'apparato ministeriale in modo non unitario, dalla limitata capacità di programmazione, dalla assenza di un centro – all'interno dell'apparato ministeriale - di guida e di coordinamento, dalla assenza di analisi, di monitoraggio costante delle risorse e di dati sufficientemente attendibili e di rapido reperimento.

Infine, da questo articolato contesto emerge la volontà di affermazione di un ruolo guida del Ministero dell'economia e delle finanze rispetto al sistema dei poteri pubblici con elusione delle capacità e delle volontà dei singoli ministeri. Ciò è aggravato dalla presenza di un numero elevatissimo di provvedimenti che non possono essere più emanati senza almeno il "concerto" del Tesoro. E' una rete invasiva, in costante crescita, nei poteri decisionali delle singole Amministrazioni.

⁶ Il riferimento è al contenuto dell'articolo 4 dello schema di decreto-legge recante "disposizioni finanziarie e tributarie urgenti in materia di cooperative, banche, privatizzazioni, riscossione, bilancio e finanza pubblica". Il provvedimento venne adottato con il decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112. Nel testo non venne, però, inserita la disposizione contestata e l'argomento fu oggetto di un vivace dibattito.

La proposta normativa recitava:

"1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il quaranta per cento delle disponibilità dei fondi speciali iscritti sulle unità previsionali di base 4.1.5.9 e 4.2.10.1 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per gli anni 2002, 2003 e 2004, non utilizzate con legge, non può essere utilizzato per la copertura finanziaria di disposizioni che comportino nuovi o maggiori spese ovvero minori entrate, ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 1, lettera a), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni.

2. Il comma 1 non si applica:

- ai decreti-legge;
- ai disegni di legge di conversione di decreti-legge già approvati da almeno un ramo del Parlamento;
- alle leggi in corso di promulgazione o pubblicazione."

Si tratta di una disposizione che si proponeva di ridurre del 40% le disponibilità dei fondi speciali del Ministero dell'economia e delle finanze, in cui sono accantonate le risorse dedicate all'attività legislativa. Inoltre, il provvedimento avrebbe inciso sui poteri del Parlamento, creando la situazione paradossale di vincolare l'attività delle Camere con atto straordinario dell'Esecutivo, adottato dal secondo in sostituzione delle prime per straordinaria necessità ed urgenza.

Poi, era ancora all'attenzione del Governo il messaggio del Presidente della Repubblica (29 marzo 2002), inviato in occasione della richiesta di riesame della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, in cui veniva ricordato, tra l'altro, l'impossibilità di modificare con la decretazione di urgenza le leggi ordinarie con valore ordinamentale. E, in effetti, l'articolo 4 in argomento, modificando l'articolo 11-bis della legge n. 468/1978, novellava norme ordinamentali.

Viene posta la motivazione di assicurare gli equilibri di finanza pubblica, ma ciò crea solo interferenza e cogestione ⁷.

Il tema dei rapporti del Tesoro con le altre amministrazioni è, peraltro, ciclicamente ricorrente nel dibattito istituzionale ⁸.

A conclusione di queste note mi piace ricordare, per memoria, una eloquente presa di posizione del Ministero dell'interno ⁹, proprio sulla organizzazione reticolare delle Ragionerie centrali ¹⁰, inviata alla Commissione per la riforma della amministrazione, nell'immediato secondo dopoguerra (giugno 1945). Si sostenne che, dato che ogni controllo (di stampa, di pubblica opinione e di parlamento) era stato soppresso, al pari si dovevano ritenere "ormai superati" la invadenza del Tesoro e dei suoi uffici sulle singole Amministrazioni.

⁷ Fa parte di questo sistema anche la partecipazione di rappresentanti del Tesoro negli organi di quasi quattromila soggetti pubblici o privati con partecipazioni pubbliche (cfr. L. Fiorentino, *Evoluzioni e permanenze nei controlli della Ragioneria dello Stato*, in U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 311).

⁸ F. Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia*, Bologna, il Mulino, 1980, p. 77 e pp. 259-260; S. Sepe, *Amministrazione e storia*, Rimini, Maggioli, 1995, p. 236 e p. 286 (note n. 175 e n. 177).

⁹ Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 451-452 (nota n. 240).

¹⁰ Sulla opportunità della soppressione delle ragionerie, nel quadro della recente riforma dei poteri pubblici, si rinvia, a: I. Portelli, *Ragionerie*, in G. D'Auria ed altri, *Glossario di parole-chiave per la riforma dei Ministeri*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 5, 1998, pp.230-234.

ALLEGATO *

* Tabelle tratte da: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Budget dello Stato per l'anno 2003*, Roma, 2003, pp. 255-280.

MINISTERO DELL'INTERNO
Riepilogo dei costi 2003 per Missione Istituzionale

(migliaia di €)

	COSTI PROPRI				COSTI DISLOCATI				TOTALE COSTI 2003 (J)=(D)+(G)	% sul totale generale costi 2003 (K)=(J)tot(J)	
	COSTO DEL PERSONALE GESTIONE (A)	COSTI DI GESTIONE (B)	AMMORTAMENTI (C)	TOTALE COSTI PROPRI (D)=(A)+(B)+(C)	% sul totale generale costi (E)=(D)tot(D)	% sul totale costi 2003 (F)=(D)(J)	TOTALE COSTI DISLOCATI (G)	% sul totale generale costi (H)=(G)tot(G)			% sul totale costi 2003 (I)=(G)(J)
Missioni Istituzionali											
A) Funzioni di Indirizzo Politico											
Indirizzo Politico	18.771	1.768	115	20.653	0,27	100,00	-	-	-	20.653	0,09
B) Funzioni Istituzionali											
SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI											
Affari esteri	891	88	6	985	0,01	73,15	362	0,00	26,85	1.346	0,01
Politica estera e sicurezza internazionale	891	88	6	985	0,01	73,15	362	0,00	26,85	1.346	0,01
Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili	96.824	14.745	5.143	116.711	1,54	99,22	916	0,01	0,78	117.628	0,52
Servizi elettorali	86.281	13.083	2.587	101.950	1,34	100,00	-	-	-	101.950	0,45
Diritti politici e civili	2.083	223	15	2.321	0,03	100,00	-	-	-	2.321	0,01
Rapporti con enti territoriali	8.459	1.440	2.541	12.440	0,16	93,14	916	0,01	6,86	13.357	0,06
Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di	-	-	-	-	-	-	15.082.511	99,03	100,00	15.082.511	66,09
Trasferimenti agli enti territoriali	-	-	-	-	-	-	15.082.511	99,03	100,00	15.082.511	66,09
DIFESA	3.813	1.563	358	5.735	0,08	75,27	1.884	0,01	24,73	7.619	0,03
Difesa civile	3.813	1.563	358	5.735	0,08	75,27	1.884	0,01	24,73	7.619	0,03
Interventi per pubbliche calamita'	3.813	1.563	358	5.735	0,08	75,27	1.884	0,01	24,73	7.619	0,03
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	4.820.717	726.161	150.880	5.697.757	75,06	99,77	13.177	0,09	0,23	5.710.934	25,02
Servizi di polizia	3.675.012	565.607	131.888	4.372.517	57,60	99,71	12.657	0,08	0,29	4.385.174	19,22
Programmazione e coordinamento forze di polizia	47.978	11.400	2.537	61.916	0,82	100,00	-	-	-	61.916	0,27
Predisposizione dello strumento per l'ordine e la sicurezza pubblica	-	-	-	-	-	-	12.657	0,08	100,00	12.657	0,06
Controllo del territorio	1.055.417	160.123	37.897	1.253.438	16,51	100,00	-	-	-	1.253.438	5,49
Contrasto alla criminalita' organizzata e comune	1.723.348	265.799	61.376	2.050.524	27,01	100,00	-	-	-	2.050.524	8,99

MINISTERO DELL'INTERNO Riepilogo dei costi 2003 per Missione Istituzionale

(migliaia di €)

Missioni Istituzionali	COSTI PROPRI					COSTI DISLOCATI				
	COSTO DEL PERSONALE (A)	COSTI DI GESTIONE (B)	AMMORTAMENTI (C)	TOTALE COSTI PROPRI (D)=(A)+(B)+(C)	% sul totale generale costi (E)=(D)/(H)(I)	TOTALE COSTI DISLOCATI (G)	% sul totale generale costi (H)=(G)/(I)(J)	% sul totale costi 2003 (I)=(G)/(I)	TOTALE COSTI 2003 (J)=(D)+(G)	% sul totale generale costi 2003 (K)=(J)/(K+L)
Tutela dell'ordine pubblico	848.268	125.284	30.087	1.006.639	13,26	-	-	-	1.006.639	4,41
Servizi antincendio	1.145.705	160.554	18.981	1.325.240	17,46	520	0,00	0,04	1.325.759	5,81
Prevenzione	92.354	7.070	1.102	100.526	1,32	2	0,00	0,00	100.527	0,44
Soccorso	1.053.350	153.484	17.880	1.224.714	16,13	518	0,00	0,04	1.225.232	5,37
ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	4.129	375	2.576	7.080	0,09	-	-	-	7.080	0,03
Servizi religiosi e altri servizi per le comunità	4.129	375	2.576	7.080	0,09	-	-	-	7.080	0,03
Rapporti con le confessioni religiose	1.278	115	740	2.132	0,03	-	-	-	2.132	0,01
Fondo edifici di culto	2.852	260	1.836	4.948	0,07	-	-	-	4.948	0,02
PROTEZIONE SOCIALE	11.820	1.863	97	13.780	0,18	131.552	0,86	90,52	145.332	0,64
Invalidi*	243	23	2	268	0,00	-	-	-	268	0,00
Invalidi** civile	243	23	2	268	0,00	-	-	-	268	0,00
Vecchiaia	593	101	17	711	0,01	-	-	-	711	0,00
Pensioni	593	101	17	711	0,01	-	-	-	711	0,00
Esclusione sociale non altrimenti classificabile	10.983	1.739	78	12.801	0,17	131.552	0,86	91,13	144.353	0,63
Assistenza sociale per particolari categorie	10.723	1.714	77	12.514	0,16	131.552	0,86	91,31	144.066	0,63
Minoranze etniche	260	25	2	287	0,00	-	-	-	287	0,00
C) FUNZIONI DI SUPPORTO										
Supporto all'attività istituzionale delle amministrazioni	1.410.217	273.140	45.154	1.728.511	22,77	-	-	-	1.728.511	7,57
TOTALE GENERALE	6.367.181	1.019.702	204.329	7.591.212	100,00	15.230.402	100,00	66,74	22.821.614	100,00

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2003 - Sintesi per natura e destinazione
(migliaia di €)

	TOTALE			INDIRIZZO POLITICO			MISSIONI ISTITUZIONALI			SUPPORTO ALLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI					
	I semestre 2003	II semestre 2003	% sul totale	I semestre 2003	II semestre 2003	Totale 2003	% sul totale	I semestre 2003	II semestre 2003	Totale 2003	% sul totale	I semestre 2003	II semestre 2003	Totale 2003	% sul totale
COSTO DEL PERSONALE	3.183.197	3.183.985	83,88	9.385	9.385	18.771	90,89	2.468.929	2.469.264	4.938.193	84,53	704.882	705.335	1.410.217	81,59
Ritribuzioni	3.099.648	3.100.682	81,68	9.134	9.134	18.268	88,45	2.409.185	2.409.736	4.818.921	82,49	681.329	681.812	1.363.142	78,86
Missioni	37.123	36.885	0,97	125	125	250	1,21	20.788	20.575	41.363	0,71	16.210	16.185	32.396	1,87
Altri costi del Personale	46.425	46.418	1,22	127	127	253	1,23	38.956	38.954	77.910	1,33	7.342	7.338	14.680	0,85
COSTI DI GESTIONE	476.027	543.675	13,43	884	884	1.768	8,56	349.451	395.343	744.794	12,75	125.693	147.448	273.140	15,80
Beni di Consumo	81.896	100.711	2,41	83	83	166	0,81	65.428	82.022	147.450	2,52	16.385	18.006	34.391	2,02
Prestazioni di servizi da terzi	349.381	397.957	9,84	675	675	1.350	6,54	252.343	281.487	533.830	9,14	96.364	115.795	212.158	12,27
Altri oneri di gestione	44.750	45.007	1,18	125	125	251	1,21	31.680	31.834	63.514	1,09	12.944	13.047	25.991	1,50
AMMORTAMENTI	97.146	107.183	2,69	58	58	115	0,56	75.334	83.726	159.060	2,72	21.755	23.399	45.154	2,61
TOTALE COSTI AMMINISTRAZIONE	3.756.370	3.834.842	100,00	10.327	10.327	20.653	100,00	2.893.714	2.948.334	5.842.048	100,00	852.330	876.182	1.728.511	100,00

MINISTERO DELL'INTERNO Budget 2003 - Sintesi per Missione Istituzionale e tipologia di costo

(migliaia di €)

	TOTALE	% sul totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul tot Ammin.	% sul totale	COSTI DI GESTIONE	% sul tot Ammin.	% sul totale	AMMORTAMENTI	% sul tot Ammin.	% sul totale
INDIRIZZO POLITICO	20.653	0,27	18.771	90,89	0,29	1.788	8,56	0,17	115	0,56	0,06
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	117.696	1,55	97.715	83,02	1,53	14.833	12,60	1,45	5.149	4,37	2,52
Alfari esteri	985	0,01	891	90,48	0,01	88	8,91	0,01	6	0,62	0,00
Politica estera e sicurezza internazionale	985	0,01	891	90,48	0,01	88	8,91	0,01	6	0,62	0,00
Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili	116.711	1,54	96.824	82,96	1,52	14.745	12,63	1,45	5.143	4,41	2,52
Servizi elettorali	101.950	1,34	86.281	84,63	1,36	13.083	12,83	1,28	2.587	2,54	1,27
Diritti politici e civili	2.321	0,03	2.063	89,76	0,03	223	9,59	0,02	15	0,65	0,01
Rapporti con enti territoriali	12.440	0,16	8.459	68,00	0,13	1.440	11,57	0,14	2.541	20,43	1,24
Difesa	5.735	0,08	3.813	66,49	0,06	1.563	27,26	0,15	358	6,25	0,18
Difesa civile	5.735	0,08	3.813	66,49	0,06	1.563	27,26	0,15	358	6,25	0,18
Interventi per pubbliche calamità	5.735	0,08	3.813	66,49	0,06	1.563	27,26	0,15	358	6,25	0,18
Ordine pubblico e sicurezza	5.697.757	75,06	4.820.717	84,61	75,71	726.161	12,74	71,21	150.880	2,65	73,84
Servizi di polizia	4.372.517	57,60	3.675.012	84,05	57,72	565.607	12,94	55,47	131.898	3,02	64,55
Programmazione e coordinamento forze di polizia	61.916	0,82	47.978	77,49	0,75	11.400	18,41	1,12	2.537	4,10	1,24
Controllo del territorio	1.253.438	16,51	1.055.417	84,20	16,58	180.123	12,77	15,70	37.897	3,02	18,55
Contrasto alla criminalità organizzata e comune	2.050.524	27,01	1.723.348	84,04	27,07	265.799	12,96	26,07	61.376	2,99	30,04
Tutela dell'ordine pubblico	1.006.639	13,26	846.268	84,27	13,32	128.284	12,74	12,56	30.087	2,99	14,73
Servizi antincendio	1.325.240	17,46	1.145.705	86,45	17,99	180.554	12,12	15,75	18.981	1,43	9,29
Prevenzione	100.526	1,32	92.354	91,87	1,45	7.070	7,03	0,69	1.102	1,10	0,54
Soccorso	1.224.714	16,13	1.063.350	86,01	16,54	153.464	12,53	15,05	17.880	1,46	8,75

MINISTERO DELL'INTERNO
Budget 2003 - Sintesi per Missione Istituzionale e tipologia di costo
(migliaia di €)

	TOTALE	% sul totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul tot Ammin.	% sul totale	COSTI DI GESTIONE	% sul tot Ammin.	% sul totale	AMMORTAMENTI	% sul tot Ammin.	% sul totale
Attività ricreative, culturali e di culto	7.080	0,09	4.129	58,32	0,06	375	5,29	0,04	2.576	36,38	1,26
Servizi religiosi ed altri servizi per le comunità*	7.080	0,09	4.129	58,32	0,06	375	5,29	0,04	2.576	36,38	1,26
Servizi religiosi e altri servizi per le comunità	7.080	0,09	4.129	58,32	0,06	375	5,29	0,04	2.576	36,38	1,26
Rapporti con le confessioni religiose	2.132	0,03	1.278	59,91	0,02	115	5,37	0,01	740	34,71	0,36
Fondo edifici di culto	4.948	0,07	2.852	57,64	0,04	260	5,26	0,03	1.836	37,10	0,90
Protezione sociale	13.780	0,18	11.820	85,78	0,19	1.863	13,52	0,18	97	0,71	0,05
Invaliddità*	268	0,00	243	90,69	0,00	23	8,45	0,00	2	0,87	0,00
Invaliddità civile	268	0,00	243	90,69	0,00	23	8,45	0,00	2	0,87	0,00
Vecchiaia	711	0,01	593	83,41	0,01	101	14,25	0,01	17	2,33	0,01
Pensioni	711	0,01	593	83,41	0,01	101	14,25	0,01	17	2,33	0,01
Esclusione sociale non altrimenti classificabile	12.801	0,17	10.983	85,80	0,17	1.739	13,58	0,17	78	0,61	0,04
Assistenza sociale per particolari categorie	12.514	0,16	10.723	85,69	0,17	1.714	13,70	0,17	77	0,61	0,04
Minorenze etniche	287	0,00	260	90,71	0,00	25	8,63	0,00	2	0,65	0,00
Supporto all'attività istituzionale delle amministrazioni	1.728.511	22,77	1.410.217	81,59	22,15	273.140	15,80	26,79	45.154	2,61	22,10
TOTALE	7.591.212	100,00	6.367.181	83,88	100,00	1.019.702	13,43	100,00	204.329	2,69	100,00

MINISTERO DELL'INTERNO Budget 2003 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo (migliaia di €)

	TOTALE	% sul totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul tot Ammin.	% sul totale	COSTI DI GESTIONE	% sul tot Ammin.	% sul totale	AMMORTAMENTI	% sul tot Ammin.	% sul totale
GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL	20.653	0,27	18.771	90,89	0,29	1.768	8,56	0,17	115	0,56	0,06
AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	618.866	8,15	471.174	76,14	7,40	132.989	21,49	13,04	14.694	2,37	7,19
Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali del Governo	560	0,01	536	95,82	0,01	21	3,80	0,00	2	0,37	0,00
Uffici Territoriali di Governo	2.444	0,03	2.235	91,43	0,04	194	7,94	0,02	15	0,63	0,01
Direzione Centrale per le Autonomie	4.309	0,06	3.704	85,95	0,06	373	8,66	0,04	233	5,40	0,11
Direzione Centrale dei Servizi Elettorali	14.348	0,19	8.921	62,17	0,14	1.151	8,03	0,11	4.276	29,80	2,09
Direzione Centrale della Finanza Locale	8.103	0,11	4.668	57,61	0,07	2.759	34,05	0,27	675	8,33	0,33
Direzione Centrale per i Servizi Demografici	3.531	0,05	1.778	50,36	0,03	100	2,82	0,01	1.653	46,81	0,81
Direzione Centrale per le Risorse Umane	13.328	0,18	11.979	89,88	0,19	1.229	9,22	0,12	120	0,90	0,06
Direzione Centrale per le Risorse Strumentali e Finanziarie	19.953	0,26	16.852	84,46	0,26	2.788	13,97	0,27	312	1,56	0,15
Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno	6.769	0,09	4.117	60,82	0,06	2.514	37,14	0,25	138	2,04	0,07
Ispettorato Generale di Amministrazione	3.112	0,04	2.893	92,97	0,05	206	6,62	0,02	13	0,41	0,01
Ufficio per i sistemi informativi automatizzati	1.242	0,02	1.094	88,08	0,02	139	11,23	0,01	9	0,70	0,00
Uffici Territoriali di governo	541.167	7,13	412.397	76,20	6,48	121.523	22,46	11,92	7.248	1,34	3,55
VIGILI DEL FUOCO SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE	1.334.295	17,58	1.152.292	86,36	18,10	162.633	12,19	15,95	19.370	1,45	9,48
Uffici di diretta collaborazione del Capo Dipartimento e dell'ispettore Generale Capo	4.167	0,05	3.690	88,57	0,06	461	11,07	0,05	15	0,36	0,01
Direzione centrale per l'emergenza e il soccorso tecnico	3.555	0,05	2.968	83,50	0,05	424	11,94	0,04	162	4,56	0,08

nr/n

MINISTERO DELL'INTERNO
Budget 2003 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo
(migliaia di €)

	TOTALE	% sul totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul tot. Ammin.	% sul totale	COSTI DI GESTIONE	% sul tot. Ammin.	% sul totale	AMMORTAMENTI	% sul tot. Ammin.	% sul totale
Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica	7.004	0,09	6.458	92,20	0,10	525	7,50	0,05	21	0,30	0,01
Direzione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile	5.264	0,07	3.369	64,00	0,05	1.539	29,23	0,15	357	6,77	0,17
Direzione centrale per la formazione	25.945	0,34	17.583	67,77	0,28	8.216	31,67	0,81	146	0,56	0,07
Direzione centrale per le risorse umane	6.768	0,09	5.966	88,16	0,09	659	9,74	0,06	142	2,10	0,07
Direzione centrale per le risorse finanziarie	5.870	0,08	5.111	87,06	0,08	641	10,92	0,06	119	2,03	0,06
Direzione centrale per gli affari generali	2.666	0,04	2.347	88,03	0,04	289	10,11	0,03	50	1,86	0,02
Direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali	9.268	0,12	7.987	86,18	0,13	1.168	12,60	0,11	113	1,22	0,06
Ufficio centrale ispettivo	450	0,01	355	78,82	0,01	87	19,28	0,01	9	1,90	0,00
Uffici periferici del Dipartimento dei Vigili del Fuoco	1.263.338	16,64	1.096.458	86,79	17,22	148.643	11,77	14,58	18.237	1,44	8,93
LIBERTA' CIVILE E IMMIGRAZIONE	27.929	0,37	22.409	80,24	0,35	2.807	10,05	0,28	2.713	9,71	1,33
Direzione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo	1.691	0,02	1.550	91,65	0,02	129	7,61	0,01	12	0,74	0,01
Direzione Centrale dei servizi civili dell'immigrazione e dell'asilo	2.444	0,03	2.196	89,87	0,03	226	9,24	0,02	22	0,90	0,01
Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze	5.807	0,08	5.219	89,88	0,08	550	9,48	0,05	38	0,65	0,02
Direzione Centrale per gli affari di culto	2.132	0,03	1.278	59,91	0,02	115	5,37	0,01	740	34,71	0,36
Direzione Centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto	4.948	0,07	2.852	57,64	0,04	260	5,26	0,03	1.836	37,10	0,90
Direzione Centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali	2.692	0,04	2.443	90,73	0,04	226	8,41	0,02	23	0,86	0,01

MINISTERO DELL'INTERNO
Budget 2003 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo
 (migliaia di €)

	% sul totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul tot Ammin.	% sul totale	COSTI DI GESTIONE	% sul tot Ammin.	% sul totale	AMMORTAMENTI	% sul tot Ammin.	% sul totale
TOTALE										
Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative anti-rocket ed antisuicida	1.041	962	92,39	0,02	75	7,23	0,01	4	0,38	0,00
Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati	836	766	91,64	0,01	66	7,94	0,01	4	0,42	0,00
Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato	3.927	2.932	74,87	0,05	978	24,91	0,10	17	0,43	0,01
Uffici in posizione di staff	2.410	2.211	91,74	0,03	181	7,53	0,02	18	0,73	0,01
PUBBLICA SICUREZZA	5.589.469	4.702.535	84,13	73,86	719.496	12,87	70,56	167.437	3,00	81,95
Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza	42.261	37.445	88,60	0,59	4.148	9,81	0,41	668	1,56	0,33
Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza	6.167	4.549	73,77	0,07	1.349	21,88	0,13	268	4,35	0,13
Ufficio Centrale Ispettivo	4.128	3.578	86,68	0,06	432	10,46	0,04	118	2,86	0,06
Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia	20.091	16.533	82,29	0,26	2.794	13,90	0,27	764	3,80	0,37
Direzione Centrale della Polizia Criminale	89.033	69.903	78,51	1,10	15.761	17,70	1,55	3.369	3,78	1,65
Direzione Centrale per i Servizi Antidroga	23.816	15.086	63,34	0,24	7.373	30,96	0,72	1.357	5,70	0,66
Direzione Centrale per gli Affari Generali della Polizia di Stato	12.244	9.851	80,45	0,15	1.857	15,17	0,18	537	4,38	0,26
Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione	24.564	19.350	78,77	0,30	4.245	17,28	0,42	969	3,95	0,47
Direzione Centrale per la Polizia Stradale, di Frontiera, Ferrovia e Postale	22.247	18.375	82,60	0,29	3.196	14,37	0,31	676	3,04	0,33
Direzione Centrale del Personale	59.129	47.506	80,34	0,75	9.270	15,68	0,81	2.353	3,98	1,15
Direzione Centrale di Sanità	11.499	9.683	84,21	0,15	1.459	12,69	0,14	357	3,10	0,17

MINISTERO DELL'INTERNO
Budget 2003 - Sintesi per struttura organizzativa e tipologia di costo
(migliaia di €)

	TOTALE	% sul totale	COSTO DEL PERSONALE	% sul tot Ammin.	% sul totale	COSTI DI GESTIONE	% sul tot Ammin.	% sul totale	AMMORTAMENTI	% sul tot Ammin.	% sul totale
Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione	7.185	0,09	6.213	86,47	0,10	783	10,90	0,08	189	2,63	0,09
Direzione Centrale dei Servizi Tecnico-Logistici e della Gestione Patrimoniale	28.700	0,38	20.340	70,87	0,32	6.314	22,00	0,62	2.046	7,13	1,00
Direzione Centrale dei Servizi di Ragioneria	4.259	0,06	3.584	84,16	0,06	495	11,62	0,05	180	4,22	0,09
Direzione Investigativa Antimafia	93.023	1,23	78.684	84,59	1,24	12.625	13,57	1,24	1.714	1,84	0,84
U.C.I.S. - Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale	2.890	0,04	2.455	84,95	0,04	359	12,41	0,04	76	2,63	0,04
Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere	10.041	0,13	8.140	81,07	0,13	1.331	13,25	0,13	570	5,68	0,28
Uffici Periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza	5.128.192	67,55	4.331.260	84,46	68,02	645.706	12,59	63,32	151.226	2,95	74,01
Totale costi dell'Amministrazione	7.591.212	100,00	6.367.181	83,88	100,00	1.019.702	13,43	100,00	204.329	2,69	100,00

MINISTERO DELL'INTERNO Budget 2003 - Sintesi per struttura organizzativa e destinazione

(migliaia di €)

	TOTALE	% sul totale	INDIRIZZO POLITICO	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.	MISSIONI ISTITUZIONALI	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.	SUPPORTO ALLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.
GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	20.653	0,27	20.653	100,00	100,00						
AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	618.856	8,15				114.502	18,50	1,96	504.364	81,50	29,18
Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali del Governo	560	0,01				279	49,90	0,00	280	50,10	0,02
Uffici Territoriali di Governo	2.444	0,03				734	30,04	0,01	1.710	69,96	0,10
Direzione Centrale per le Autonomie	4.309	0,06				2.155	50,01	0,04	2.154	49,99	0,12
Direzione Centrale dei Servizi Elettorali	14.348	0,19				9.083	63,30	0,16	5.265	36,70	0,30
Direzione Centrale della Finanza Locale	8.103	0,11				3.593	44,35	0,06	4.509	55,65	0,26
Direzione Centrale per i Servizi Demografici	3.531	0,05				1.768	50,06	0,03	1.764	49,94	0,10
Direzione Centrale per le Risorse Umane	13.328	0,18							13.328	100,00	0,77
Direzione Centrale per le Risorse Umane e Finanziarie	19.953	0,26							19.953	100,00	1,15
Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno	6.769	0,09							6.769	100,00	0,39
Ispettorato Generale di Amministrazione	3.112	0,04				155	4,99	0,00	2.956	95,01	0,17
Ufficio per i sistemi informativi automatizzati	1.242	0,02				311	25,01	0,01	932	74,99	0,05
Uffici Territoriali di governo	541.167	7,13				96.423	17,82	1,65	444.744	82,18	25,73
VIGILI DEL FUOCO SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE	1.334.295	17,56				1.331.398	99,78	22,79	2.897	0,22	0,17
Uffici di diretta collaborazione del Capo Dipartimento e dell'Ispettore Generale Capo	4.167	0,05				1.452	34,85	0,02	2.715	65,15	0,16

MINISTERO DELL'INTERNO
Budget 2003 - Sintesi per struttura organizzativa e destinazione

(migliaia di €)

	TOTALE	% sul totale	INDIRIZZO POLITICO	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.	MISSIONI ISTITUZIONALI	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.	SUPPORTO ALLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.
Direzione centrale per l'emergenza e il soccorso tecnico	3.555	0,05				3.555	100,00	0,06			
Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica	7.004	0,09				7.004	100,00	0,12			
Direzione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile	5.264	0,07				5.264	100,00	0,09			
Direzione centrale per la formazione	25.945	0,34				25.945	100,00	0,44			
Direzione centrale per le risorse umane	6.768	0,09				6.768	100,00	0,12			
Direzione centrale per le risorse finanziarie	5.870	0,08				5.870	100,00	0,10			
Direzione centrale per gli affari generali	2.666	0,04				2.484	93,17	0,04	182	6,83	0,01
Direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali	9.268	0,12				9.268	100,00	0,16			
Ufficio centrale ispettivo	450	0,01				450	100,00	0,01			
Uffici periferici del Dipartimento dei Vigili del Fuoco	1.263.338	16,64				1.263.338	100,00	21,62			
LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE	27.929	0,37				23.631	84,61	0,40	4.299	15,39	0,25
Direzione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo	1.691	0,02				1.691	100,00	0,03			
Direzione Centrale dei servizi civili dell'immigrazione e dell'asilo	2.444	0,03				2.444	100,00	0,04			
Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze	5.807	0,08				5.807	100,00	0,10			
Direzione Centrale per gli affari di culto	2.132	0,03				2.132	100,00	0,04			
Direzione Centrale per l'amministrazione del Fondo edile di culto	4.948	0,07				4.948	100,00	0,08			
Direzione Centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali	2.692	0,04				804	29,87	0,01	1.888	70,13	0,11

MINISTERO DELL'INTERNO Budget 2003 - Sintesi per struttura organizzativa e destinazione

(migliaia di €)

	% sul totale	INDIRIZZO POLITICO	% sul tot. Missioni	MISSIONI ISTITUZIONALI	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.	SUPPORTO ALLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.
TOTALE									
1.041	0,01			1.041	100,00				
Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antisura									
836	0,01			836	100,00				
Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati									
Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato				3.927	100,00				
2.410	0,03						2.410	100,00	0,14
Ufficio in posizione di staff									
PUBBLICA SICUREZZA									
5.589.469	73,63			4.372.517	78,23		1.216.951	21,77	70,40
Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza									
42.261	0,56			2.266	5,36		39.995	94,64	2,31
Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza									
6.167	0,08						6.167	100,00	0,36
Ufficio Centrale Ispettivo									
4.128	0,05						4.128	100,00	0,24
Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia				20.091	100,00				
20.091	0,26								
Direzione Centrale della Polizia Criminale				68.644	77,10		20.389	22,90	1,18
89.033	1,17								
Direzione Centrale per i Servizi Antidroga				14.117	59,27		9.700	40,73	0,56
23.816	0,31								
Direzione Centrale per gli Affari Generali della Polizia di Stato				1.658	13,54		10.597	86,46	0,61
12.244	0,16								
Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione				24.564	100,00				
24.564	0,32								
Direzione Centrale per la Polizia Stradale, di Frontiera, Ferrovia e Postale				5.564	25,01		16.683	74,99	0,97
22.247	0,29								
Direzione Centrale del Personale							59.129	100,00	3,42
59.129	0,78								
Direzione Centrale di Sanità							11.499	100,00	0,67
11.499	0,15								
Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione							7.185	100,00	0,42
7.185	0,09								

MINISTERO DELL'INTERNO
Budget 2003 - Sintesi per struttura organizzativa e destinazione
(migliaia di €)

	TOTALE	% sul totale	INDIRIZZO POLITICO	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.	MISSIONI ISTITUZIONALI	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.	SUPPORTO ALLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI	% sul tot. Missioni	% sul tot. Ammin.
Direzione Centrale dei Servizi Technico-Logistici e della Gestione	28.700	0,38							28.700	100,00	1,66
Direzione Centrale dei Servizi di Ragioneria	4.259	0,06						4.259	100,00	0,25	
Direzione Investigativa Antimafia	93.023	1,23				93.023	100,00	1,59			
U.C.I.S. - Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale	2.890	0,04				2.890	100,00	0,05			
Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere	10.041	0,13				7.029	70,00	0,12	3.012	30,00	0,17
Uffici Periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza	5.128.192	67,55				4.132.672	80,59	70,74	995.520	19,41	57,59
Totale costi delle Amministrazioni	7.591.212	100,00	20.653	0,18	100,00	5.842.048	91,19	100,00	1.728.511	8,63	100,00

BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi delle incidenze del Costo del Personale per Missioni Istituzionali

ANNI PERSONA		TOTALE COSTI DEL PERSONALE		Costi per comparto/qualifica		Costi per Missioni Italiane - Estere		Altri costi del personale	
dati previsti	% sul tot Ministero	dati previsti	% sul tot Ministero	dati previsti	% sul tot Ministero	dati previsti	% sul tot Ministero	dati previsti	% sul tot Ministero
429	0,25	18.770.876	0,29	18.267.792	0,29	250.020	0,34	253.064	0,27
20	0,01	891.020	0,01	873.381	0,01	3.801	0,01	13.838	0,01
2.159	1,25	86.281.223	1,36	84.361.645	1,36	227.684	0,31	1.691.894	1,82
50	0,03	2.083.349	0,03	2.050.031	0,03	1.288	0,00	32.030	0,03
194	0,11	8.459.359	0,13	8.342.586	0,13	20.510	0,03	96.263	0,10
86	0,05	3.812.616	0,06	3.668.966	0,06	74.803	0,10	68.847	0,07
1.086	0,63	47.978.337	0,75	45.716.658	0,74	2.118.130	2,86	143.549	0,15
27.445	15,94	1.055.417.412	16,58	1.039.490.164	16,77	6.681.486	9,03	9.245.762	9,96
43.864	25,48	1.723.348.314	27,07	1.677.124.809	27,05	19.834.663	26,80	26.388.842	28,42
22.084	12,83	848.267.842	13,32	833.919.945	13,45	7.162.040	9,68	7.185.857	7,74
2.101	1,22	92.354.320	1,45	61.813.254	1,00	189.420	0,26	30.351.646	32,69
35.525	20,63	1.053.350.295	16,54	1.045.912.397	16,87	4.992.945	6,75	2.444.953	2,63
25	0,01	1.277.551	0,02	1.257.441	0,02	644	0,00	19.466	0,02
62	0,04	2.851.920	0,04	2.811.861	0,05	1.596	0,00	38.463	0,04
5	0,00	243.099	0,00	240.159	0,00	140	0,00	2.800	0,00
15	0,01	592.969	0,01	588.552	0,01			4.417	0,00
209	0,12	10.723.082	0,17	10.492.465	0,17	53.191	0,07	177.426	0,19

INDIRIZZO POLITICO
Politica estera e sicurezza internazionale
Servizi elettorali
Diritti politici e civili
Rapporti con enti territoriali
Interventi per pubbliche calamita'
Programmazione e coordinamento forze di polizia
Controllo del territorio
Contrasto alla criminalita' organizzata e comune
Tutela dell'ordine pubblico
Prevenzione
Soccorso
Rapporti con le confessioni religiose
Fondo edifici di culto
Invalidi civili
Pensioni
Assistenza sociale per particolari categorie

BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi delle incidenze del Costo del Personale per Missioni Istituzionali
MINISTERO DELL'INTERNO

(in Euro)

	ANNI PERSONA		TOTALE COSTI DEL PERSONALE		Costi per comparto/qualifica		Costi per Missioni Italiane - Estere		Altri costi del personale	
	dati previsti	% sul tot Ministero	dati previsti	% sul tot Ministero	dati previsti	% sul tot Ministero	dati previsti	% sul tot Ministero	dati previsti	% sul tot Ministero
Minoranze etniche	6	0,00	260.418	0,00	256.254	0,00	161	0,00	4.003	0,00
SUPPORTO ALLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI	36.801	21,38	1.410.217.198	22,15	1.363.141.665	21,38	32.395.806	43,77	14.679.727	15,81
TOTALE GENERALE	172.167	100,00	6.367.181.199	100,00	6.200.330.024	100,00	74.008.328	100,00	92.842.847	100,00

BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi delle incidenze del Costo del Personale per struttura organizzativa

ANNI PERSONA		TOTALE COSTI DEL PERSONALE (in Euro)		Costi per comparto/qualifica		Costi per Missioni Italiane - Estere		Altri costi del personale	
dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero
429	0,25	18.770.876	0,29	18.267.792	0,29	250.020	0,34	253.064	0,27
11.755	6,83	471.174.026	7,40	460.697.446	7,43	1.368.276	1,85	9.108.304	9,81
5	0,00	536.257	0,01	526.716	0,01	407	0,00	9.134	0,01
46	0,03	2.234.883	0,04	2.206.395	0,04	3.469	0,00	22.029	0,02
84	0,05	3.703.772	0,06	3.657.820	0,06	11.243	0,02	34.709	0,04
220	0,13	8.920.715	0,14	8.784.206	0,14	25.286	0,03	111.223	0,12
103	0,06	4.668.299	0,07	4.608.215	0,07	7.775	0,01	52.309	0,06
36	0,02	1.778.395	0,03	1.758.502	0,03	2.706	0,00	17.187	0,02
312	0,18	11.978.806	0,19	11.763.714	0,19	48.355	0,07	166.737	0,18
439	0,26	16.852.308	0,26	16.454.311	0,27	33.067	0,04	364.930	0,39
85	0,05	4.117.056	0,06	3.941.417	0,06	125.824	0,17	49.815	0,05
33	0,02	2.892.960	0,05	2.852.010	0,05	18.979	0,03	21.971	0,02
23	0,01	1.094.020	0,02	1.081.584	0,02	1.692	0,00	10.744	0,01
10.367	6,02	412.396.854	6,48	403.059.585	6,50	1.089.473	1,47	8.247.516	8,88
37.772	21,94	1.152.292.441	18,10	1.114.084.496	17,97	5.290.308	7,15	32.917.637	35,46
85	0,05	3.690.442	0,06	3.595.209	0,06	33.301	0,04	57.932	0,06
69	0,04	2.968.022	0,05	2.882.854	0,05	54.589	0,07	30.579	0,03

GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALLOPERA DEL MINISTRO

AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
 Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali del Governo

Uffici Territoriali di Governo

Direzione Centrale per le Autonomie

Direzione Centrale dei Servizi Elettorali

Direzione Centrale della Finanza Locale

Direzione Centrale per i Servizi Demografici

Direzione Centrale per le Risorse Umane

Direzione Centrale per le Risorse Umane e Finanziarie

Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno

Ispettorato Generale di Amministrazione

Ufficio per i sistemi informativi automatizzati

Uffici Territoriali di governo

VIGILI DEL FUOCO SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE

Uffici di diretta collaborazione del Capo Dipartimento e dell'ispettore Generale Capo

Direzione centrale per l'emergenza e il soccorso tecnico.

BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi delle incidenze del Costo del Personale per struttura organizzativa
MINISTERO DELL'INTERNO
 (in Euro)

ANNI PERSONA	TOTALE COSTI DEL PERSONALE		Costi per comparto/qualifica		Costi per Missioni Italiane - Estere		Altri costi del personale			
	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero		
Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica	210	0,12	6.457.946	0,10	6.274.864	0,10	88.900	0,12	94.182	0,10
Direzione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile	76	0,04	3.369.029	0,05	3.229.544	0,05	74.642	0,10	64.843	0,07
Direzione centrale per la formazione	664	0,39	17.583.080	0,28	17.364.918	0,28	102.075	0,14	116.087	0,13
Direzione centrale per le risorse umane	156	0,09	5.966.289	0,09	5.845.736	0,09	19.008	0,03	101.545	0,11
Direzione centrale per le risorse finanziarie	128	0,07	5.110.739	0,08	5.025.158	0,08	4.724	0,01	80.857	0,09
Direzione centrale per gli affari generali	55	0,03	2.347.072	0,04	2.288.442	0,04	9.000	0,01	69.630	0,07
Direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali	224	0,13	7.987.209	0,13	7.817.189	0,13	42.534	0,06	127.466	0,14
Ufficio centrale ispettivo	3	0,00	354.812	0,01	337.482	0,01	15.300	0,02	2.030	0,00
Ufficio periferici del Dipartimento dei Vigili del Fuoco	36.104	20,97	1.096.457.802	17,22	1.059.439.101	17,09	4.846.235	6,55	32.172.466	34,65
LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE	461	0,27	22.409.053	0,35	21.996.890	0,35	78.709	0,11	333.364	0,36
Direzione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo	29	0,02	1.550.098	0,02	1.530.045	0,02	5.564	0,01	14.489	0,02
Direzione Centrale dei servizi civili dell'immigrazione e dell'asilo	51	0,03	2.196.166	0,03	2.154.042	0,03	9.784	0,01	32.340	0,03
Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze	125	0,07	5.219.165	0,08	5.125.077	0,08	14.014	0,02	80.074	0,09
Direzione Centrale per gli affari di culto	25	0,01	1.277.551	0,02	1.257.441	0,02	644	0,00	19.466	0,02
Direzione Centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto	62	0,04	2.851.920	0,04	2.811.861	0,05	1.596	0,00	38.463	0,04
Direzione Centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali	54	0,03	2.442.767	0,04	2.401.585	0,04	10.361	0,01	30.821	0,03
Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura	17	0,01	962.149	0,02	953.218	0,02	438	0,00	8.493	0,01

BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi delle incidenze del Costo del Personale per struttura organizzativa

MINISTERO DELL'INTERNO

(in Euro)

ANNI PERSONA	TOTALE COSTI DEL PERSONALE				Costi per comparto/qualifica		Costi per Missioni Italiane - Estere		Altri costi del personale	
	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero
15	0,01	766.251	0,01	758.371	0,01	386	0,00	7.494	0,01	
42	0,02	2.931.736	0,05	2.822.895	0,05	28.057	0,04	80.984	0,09	
41	0,02	2.211.250	0,03	2.182.845	0,04	7.865	0,01	20.740	0,02	
121.750	70,72	4.702.534.803	73,86	4.585.283.310	73,95	67.021.015	90,56	50.230.478	54,10	
933	0,54	37.445.163	0,59	37.081.311	0,60	274.540	0,37	89.312	0,10	
97	0,06	4.549.133	0,07	4.431.009	0,07	78.440	0,11	39.684	0,04	
47	0,03	3.577.953	0,06	3.236.649	0,05	333.370	0,45	7.934	0,01	
379	0,22	16.533.159	0,26	16.052.183	0,26	431.420	0,58	49.556	0,05	
1.424	0,83	69.902.640	1,10	60.567.022	0,88	9.226.506	12,47	109.112	0,12	
322	0,19	15.085.509	0,24	14.595.021	0,24	470.640	0,64	19.848	0,02	
220	0,13	9.850.625	0,15	9.254.791	0,15	526.400	0,71	69.434	0,07	
422	0,25	19.350.212	0,30	16.781.142	0,27	2.549.300	3,44	19.770	0,02	
293	0,17	18.375.002	0,29	12.203.574	0,20	6.102.348	8,25	69.080	0,07	
846	0,49	47.505.775	0,75	31.580.635	0,51	15.716.766	21,24	208.374	0,22	
210	0,12	9.683.273	0,15	9.565.453	0,15	107.864	0,15	9.956	0,01	
88	0,05	6.212.790	0,10	4.006.366	0,06	2.176.710	2,94	29.714	0,03	
538	0,31	20.339.906	0,32	19.739.800	0,32	431.420	0,58	168.686	0,18	
77	0,04	3.584.404	0,06	3.505.494	0,06	39.220	0,05	39.690	0,04	

Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati
Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato
Uffici in posizione di staff
PUBBLICA SICUREZZA
Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Ufficio Centrale Ispettivo
Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia
Direzione Centrale della Polizia Criminale
Direzione Centrale per i Servizi Antidroga
Direzione Centrale per gli Affari Generali della Polizia di Stato
Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione
Direzione Centrale per la Polizia Stradale, di Frontiera, Ferrovia e Postale
Direzione Centrale del Personale
Direzione Centrale di Sanità
Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione
Direzione Centrale dei Servizi Tecnico-Logistici e della Gestione
Direzione Centrale dei Servizi di Ragioneria

BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi delle incidenze del Costo del Personale per struttura organizzativa
MINISTERO DELL'INTERNO
 (in Euro)

	ANNI PERSONA		TOTALE COSTI DEL PERSONALE		Costi per comparto/qualifica		Costi per Missioni Italiane - Estere		Altri costi del personale	
	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero	dati previsti	% sul tot. Ministero
Direzione Investigativa Antimafia	1.399	0,81	78.683.906	1,24	64.756.736	1,04	1.537.036	2,08	12.390.134	13,35
U.C.I.S. - Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale	44	0,03	2.455.442	0,04	2.189.070	0,04	260.000	0,35	6.372	0,01
Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere	194	0,11	8.139.641	0,13	8.033.243	0,13	97.076	0,13	9.322	0,01
Uffici Periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza	114.218	66,34	4.331.260.270	68,02	4.267.703.811	68,83	26.661.959	36,03	36.884.500	39,74
Totale costi dell'Amministrazione	172.167	100,00	6.367.181.199	100,00	6.200.330.024	100,00	74.008.328	100,00	92.842.847	100,00

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi del Costo del Personale per Missioni Istituzionali
 (in Euro)

ANNI PERSONA	TOTALE COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER COMPARTO/QUALIFICA	Costo medio per AA/P	COSTI PER MISSIONI ITALIANE - ESTERE	Costo medio per AA/P	ALTRI COSTI DEL PERSONALE	Costo medio per AA/P
215	9.385.438	9.133.896	42.582	125.010	583	126.532	590
10	442.680	433.890	43.961	1.894	192	6.896	659
1.080	43.140.790	42.180.992	39.068	113.851	105	845.947	784
25	1.041.674	1.025.015	41.001	644	26	16.015	641
90	3.955.917	3.901.391	43.421	9.321	104	45.205	503
43	1.907.554	1.833.950	42.640	39.197	911	34.407	800
543	23.989.169	22.858.329	42.106	1.059.065	1.951	71.775	132
13.723	527.708.812	519.745.082	37.875	3.340.743	243	4.622.987	337
21.932	861.674.315	838.562.404	38.234	9.917.331	452	13.194.580	602
11.042	424.134.003	416.959.973	37.761	3.581.020	324	3.593.010	325
1.050	46.182.700	30.906.167	29.425	100.506	96	15.176.027	14.449
17.763	526.776.900	522.956.199	29.441	2.596.329	146	1.226.372	69
13	638.776	628.721	50.298	322	26	9.733	779
31	1.425.960	1.405.931	45.353	798	26	19.231	620
3	121.549	120.079	44.474	70	26	1.400	519
8	296.484	294.276	36.977			2.208	282

INDIRIZZO POLITICO
Politica estera e sicurezza internazionale
Servizi elettorali
Dritti politici e civili
Rapporti con enti territoriali
Interventi per pubbliche calamita'
Programmazione e coordinamento forze di polizia
Controllo del territorio
Contrasto alla criminalita' organizzata e comune
Tutela dell'ordine pubblico
Prevenzione
Soccorso
Rapporti con le confessioni religiose
Fondo edifici di culto
Invalidita' civile
Pensioni

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi del Costo del Personale per Missioni Istituzionali

(in Euro)

ANNI PERSONA	TOTALE COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER COMPARTO/QUALIFICA	Costo medio per AA/P	COSTI PER MISSIONI ITALIANE - ESTERE	Costo medio per AA/P	ALTRI COSTI DEL PERSONALE	Costo medio per AA/P
104	5.359.128	5.243.852	50.306	26.586	255	86.690	851
3	130.774	128.702	41.383	80	26	1.992	641
18.394	704.881.938	681.329.476	37.041	16.210.466	881	7.341.996	399
86.070	3.183.196.561	3.099.648.325	36.013	37.123.233	431	46.425.003	539

Assistenza sociale per partitocari categorie
 Minoranze etniche

SUPPORTO ALL'ATTIVITA' ISTITUZIONALE
 DELLE AMMINISTRAZIONI

TOTALE GENERALE

MINISTERO DELL'INTERNO BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi del Costo del Personale per struttura organizzativa

(in Euro)

ANNI PERSONA	TOTALE COSTI DEL PERSONALE	Costo medio per A.A.P.	COSTI PER COMPARTO - QUALIFICA	Costo medio per A.A.P.	COSTI PER MISSIONI ITALIANE - ESTERE	Costo medio per A.A.P.	ALTRI COSTI DEL PERSONALE	Costo medio per A.A.P.
429	18.770.876	43.755	18.287.792	42.562	250.020	583	253.064	590
11.755	471.174.026	40.084	460.697.446	39.193	1.368.276	116	9.108.304	775
5	536.257	98.940	526.716	97.180	407	75	9.134	1.885
46	2.234.883	48.490	2.209.385	47.936	3.489	75	22.029	478
84	3.703.772	44.009	3.657.820	43.463	11.243	134	34.709	412
220	8.920.715	40.517	8.784.206	39.897	25.286	115	111.223	505
103	4.668.299	45.187	4.608.215	44.606	7.775	75	52.309	506
36	1.778.395	49.455	1.758.502	48.902	2.706	75	17.187	478
312	11.978.806	38.405	11.763.714	37.715	48.355	155	166.737	535
439	16.852.308	38.356	16.454.311	37.450	33.067	75	364.930	831
85	4.117.056	48.243	3.941.417	46.185	125.824	1.474	49.815	584
33	2.892.960	87.006	2.852.010	85.775	18.979	571	21.971	661
23	1.094.020	48.602	1.081.584	48.049	1.692	75	10.744	477
10.367	412.396.554	39.779	403.059.565	38.878	1.089.473	105	8.247.516	796
37.772	1.152.292.441	30.506	1.114.084.496	29.465	5.290.308	140	32.917.637	871
85	3.690.442	43.674	3.599.209	42.594	33.301	394	57.932	686
69	2.988.022	43.015	2.882.854	41.780	54.589	791	30.579	443
210	6.457.946	30.826	6.274.864	29.952	88.900	424	94.182	450

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi del Costo del Personale per struttura organizzativa

ANNI PERSONA	(in Euro)							Costo medio per AASP	ALTRI COSTI DEL PERSONALE	Costo medio per AASP	Costo medio per AASP
	TOTALE COSTI DEL PERSONALE	Costo medio per AASP	COSTI PER COMPARTO - QUALIFICA	Costo medio per AASP	COSTI PER MISSIONI ITALIANE - ESTERE	Costo medio per AASP	ALTRI COSTI DEL PERSONALE				
76	3.369.029	44.429	3.229.544	42.589	74.642	984	64.843	855			
664	17.583.080	26.467	17.364.918	26.139	102.075	154	116.087	175			
156	5.966.289	38.329	5.845.736	37.555	19.008	122	101.545	652			
128	5.110.739	39.928	5.025.158	39.259	4.724	37	80.857	632			
55	2.347.072	42.806	2.268.442	41.372	9.000	164	69.630	1.270			
224	7.987.209	35.711	7.817.189	34.951	42.534	190	127.486	570			
3	354.812	118.271	337.482	112.494	15.300	5.100	2.030	677			
36.104	1.096.457.802	30.369	1.059.439.101	29.344	4.846.235	134	32.172.466	891			
461	22.409.053	48.610	21.996.980	47.716	78.709	171	333.364	723			
29	1.550.098	53.452	1.530.045	52.760	5.564	192	14.489	500			
51	2.196.166	43.062	2.154.042	42.236	9.784	192	32.340	634			
125	5.219.165	41.753	5.125.077	41.001	14.014	112	80.074	641			
25	1.277.551	51.102	1.257.441	50.298	644	26	19.466	779			
62	2.851.920	45.999	2.811.861	45.353	1.596	26	38.463	620			
54	2.442.767	45.236	2.401.585	44.474	10.361	192	30.821	571			
17	962.149	56.597	953.218	56.072	438	26	8.493	500			
15	766.251	51.083	756.371	50.556	386	26	7.494	500			
42	2.931.736	69.803	2.822.695	67.207	28.057	668	80.984	1.928			
41	2.211.250	53.933	2.182.645	53.235	7.865	192	20.740	506			

Dirazione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile

Dirazione centrale per la formazione

Dirazione centrale per le risorse umane

Dirazione centrale per le risorse finanziarie

Dirazione centrale per gli affari generali

Dirazione centrale per le risorse logistiche e strumentali

Ufficio centrale ispettivo

Ufficio periferici del Dipartimento dei Vigili del Fuoco

LIBERTÀ, CIVILITÀ E IMMIGRAZIONE

Dirazione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo

Dirazione Centrale dei servizi civili dell'immigrazione e dell'asilo

Dirazione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze

Dirazione Centrale per gli affari di culto

Dirazione Centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto

Dirazione Centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali

Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antisuora

Ufficio per le attività del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati

Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato

Uffici in posizione di stief

MINISTERO DELL'INTERNO
BUDGET DELL'ANNO 2003 - Analisi del Costo del Personale per struttura organizzativa
 (in Euro)

ANNI PERSONA	TOTALE COSTI DEL PERSONALE	Costo medio per A.A.P.	COSTI PER COMPARTO - QUALIFICA	Costo medio per A.A.P.	COSTI PER MISSIONI ITALIANE - ESTERE	Costo medio per A.A.P.	ALTRI COSTI DEL PERSONALE	Costo medio per A.A.P.
121.750	4.702.534.803	38.624	4.565.283.310	37.661	67.021.015	550	50.230.478	413
933	37.445.163	40.134	37.081.311	39.744	274.540	294	89.312	96
97	4.549.133	46.898	4.431.009	45.681	78.440	809	39.684	409
47	3.577.953	76.127	3.236.649	68.865	333.370	7.093	7.934	169
379	16.533.159	43.623	16.052.183	42.354	431.420	1.138	49.566	131
1.424	69.902.840	49.090	60.567.022	42.534	9.226.506	6.479	109.112	77
322	15.085.509	46.893	14.595.021	45.368	470.640	1.463	19.848	62
220	9.850.625	44.776	9.254.791	42.067	526.400	2.393	69.434	316
422	19.350.212	45.854	16.781.142	39.766	2.549.300	6.041	19.770	47
293	18.375.002	62.713	12.203.574	41.650	6.102.348	20.827	69.080	236
846	47.505.775	56.153	31.580.635	37.329	15.716.766	18.578	208.374	246
210	9.683.273	46.111	9.565.453	45.550	107.864	514	9.956	47
88	6.212.790	70.600	4.006.366	45.527	2.176.710	24.735	29.714	338
538	20.339.906	37.807	19.739.800	36.691	431.420	802	168.686	314
77	3.594.404	46.551	3.505.494	45.526	39.220	509	39.690	515
1.399	78.683.906	56.243	64.756.736	46.288	1.537.036	1.099	12.390.134	8.856
44	2.455.442	55.806	2.189.070	49.752	260.000	5.909	6.372	145
194	8.139.641	41.957	8.033.243	41.408	97.076	500	9.322	48
114.218	4.331.260.270	37.921	4.267.703.811	37.365	26.661.959	233	36.894.500	323

PUBBLICA SICUREZZA
 Segreteria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza
 Ufficio per l'Amministrazione Generale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza
 Ufficio Centrale Ispeztivo
 Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia
 Direzione Centrale della Polizia Criminale
 Direzione Centrale per i Servizi Antidroga
 Direzione Centrale per gli Affari Generali della Polizia di Stato
 Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione
 Direzione Centrale per la Polizia Stradale, di Frontiera, Ferrovia e Postale
 Direzione Centrale del Personale
 Direzione Centrale di Sanità
 Direzione Centrale per gli Istituti di Istruzione
 Direzione Centrale dei Servizi Tecnico-Logistici e della Gestione Patrimoniale
 Direzione Centrale dei Servizi di Regioneria
 Direzione Investigativa Antimafia
 U.C.I.S. - Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza Personale
 Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere
 Uffici Periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza

MINISTERO DELL'INTERNO
Budget dell'anno 2003 - Ammortamenti dei beni patrimoniali
(In Euro)

	I semestre 2003	II semestre 2003	Totale	% sul totale
AMMORTAMENTI	97.146.247	107.182.686	204.328.933	100,00
Immobilizzazioni immateriali	2.303.335	2.304.414	4.607.749	2,26
Opere dell'ingegno	2.303.335	2.304.414	4.607.749	2,26
Immobilizzazioni materiali - Beni immobili	1.233.590	1.556.870	2.790.460	1,37
Infrastrutture portuali e aeroportuali	1.124	1.124	2.248	0,00
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	1.232.466	1.555.746	2.788.212	1,36
Immobilizzazioni materiali - Beni mobili	92.482.961	102.169.620	194.652.581	95,26
Mezzi di trasporto stradali leggeri	41.851.617	43.270.414	85.122.031	41,66
Mezzi di trasporto stradali pesanti	3.955.678	4.339.178	8.294.856	4,06
Mezzi di trasporto aerei	1.938.009	1.938.009	3.876.018	1,90
Mezzi di trasporto marittimi	524.813	579.813	1.104.626	0,54
Macchinari per ufficio	9.011.959	10.842.640	19.854.599	9,72
Mobili e arredi per ufficio	2.236.541	2.880.315	5.116.856	2,50
Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	896.831	937.720	1.834.551	0,90
Mobili e arredi per locali ad uso specifico	1.329.158	1.342.667	2.671.825	1,31
Impianti e attrezzature	4.393.172	4.686.759	9.079.931	4,44
Hardware	21.069.442	21.816.587	42.886.029	20,99
Equipaggiamento e vestiario	1.935.074	4.348.276	6.283.350	3,08
Armi leggere	3.272.431	5.111.832	8.384.263	4,10
Opere artistiche	1.623	1.645	3.268	0,00
Animali	66.613	73.765	140.378	0,07
Manutenzioni straordinarie	1.126.361	1.151.782	2.278.143	1,11
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	150.164	175.564	325.728	0,16
Beni di valore culturale, storico, archeologico ed artistico	6	12	18	0,00
Mezzi di trasporto stradali pesanti	158	158	316	0,00
Mezzi di trasporto aerei	148.481	148.481	296.962	0,15
Impianti e attrezzature	827.552	827.567	1.655.119	0,81

MINISTERO DELL'INTERNO Riconciliazione fra Budget e Bilancio Finanziario

	Importi in Euro
COSTO DEL PERSONALE	6.367.181.199
COSTI DI GESTIONE	1.019.702.169
AMMORTAMENTI	204.328.933
BUDGET	7.591.212.301
Rettifiche ed integrazioni:	
- Quota ammortamento	(204.328.933)
+ Spese per investimenti	257.067.191
- Costi corrispondenti a spese sostenute da altri organismi	(59.056.669)
- Costi corrispondenti a spese da sostenere su residui	(112.502.010)
+ Spese da sostenere per altri organismi	810.571.375
+ Spese cui non corrispondono costi	411.073.490
+ Opere in corso	12.250.000
+ ONERI PER IL FINANZIAMENTO DELLO STATO	
+ COSTI DISLOCATI	
Trasferimenti correnti	12.295.806.098
Contributi agli investimenti	2.934.595.675
Altri trasferimenti in c/capitale	
+ FONDI DA ASSEGNARE	
(+) RIMBORSI E POSTE CORRETTIVE	65.320.457
+/- ALTRE POSTE RETTIFICATIVE	345.988.194
STANZIAMENTO C/COMPETENZA DEL BILANCIO FINANZIARIO	24.347.997.169

ENTI LOCALI



Le recenti disposizioni in materia di bilancio e funzionamento degli enti locali

Angelo de Prisco

Il termine per la deliberazione dei bilanci di previsione degli enti locali è ordinariamente fissato al 31 dicembre di ogni anno, ai sensi dell'articolo 151, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo n. 267 del 2000.

Il 19 dicembre 2002 il Ministro dell'interno, con proprio decreto, aveva disposto, in mancanza di indicazioni certe sulle modalità e sull'entità dei trasferimenti erariali che sarebbero stati disposti con la legge finanziaria per il 2003, il differimento del termine al 31 marzo 2003.

Le perduranti incertezze nella definizione delle entrate proprie e di quelle trasferite hanno, tuttavia, indotto il Governo ad operare un ulteriore differimento al 30 maggio 2003 attraverso lo strumento del decreto-legge e non attraverso la procedura ordinaria prevista dall'articolo 151 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, in considerazione del fatto che la situazione sopra delineata si manifestava compiutamente in tutti i suoi aspetti nell'imminenza della scadenza del termine del 31 marzo.

Il contenuto del decreto-legge 31 marzo 2003, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali, è stato, poi, considerevolmente ampliato nel corso dell'esame parlamentare con l'inserimento di numerose disposizioni relative alla gestione finanziaria e, più in generale, all'attività degli enti locali. Il testo ormai approvato dal Parlamento è in attesa di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

In sede di conversione, oltre ad affrontare e risolvere alcuni problemi di carattere ordinamentale, il legislatore ha focalizzato in particolare l'attenzione sulle questioni aperte dell'attuazione del patto di stabilità e crescita interno sia per l'anno 2002, sia per il corrente 2003. Alcune norme introdotte evitano a moltissime province e comuni di andare fuori dai criteri del rispetto del patto di stabilità evitando, quindi, agli stessi enti sanzioni previste dalla legge finanziaria come il blocco delle assunzioni.

Vediamo, ora, in dettaglio le principali disposizioni, approvate a larghissima maggioranza dal Parlamento, e sulle quali si sono espresse favorevolmente le associazioni rappresentative degli enti locali nel corso di una specifica audizione in sede di commissione bilancio della Camera.

In particolare, l'articolo 1-ter precisa la disciplina della procedura straordinaria di risanamento degli enti dissestati al fine di fronteggiare situazioni in cui la

procedura ordinaria non sia stata conclusa entro i termini di legge per la complessità degli adempimenti previsti. Si stabilisce, in sostanza, che siano inclusi nella procedura straordinaria anche debiti emersi successivamente all'accertamento della massa passiva, in modo che gli enti locali possano farvi fronte con le modalità e le risorse previste per il risanamento e non siano soggetti a procedure di esecuzione o espropriazione forzata. Si prevede, inoltre, che possano ricorrere alla procedura straordinaria gli enti, attualmente in stato di dissesto, a carico dei quali siano emersi maggiori debiti entro l'anno precedente a quello cui si riferisce il bilancio riequilibrato.

I commi 1 e 2 dell'articolo 1-*quater* prevedono l'applicazione, anche per l'esercizio finanziario 2003, della disciplina, dettata dal decreto-legge n. 13 del 2002, con cui, a seguito della soppressione dei comitati regionali di controllo, si attribuiscono al prefetto le competenze relative alla nomina del commissario ad acta nel caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini stabiliti. L'intervento del prefetto, in ogni caso, ha luogo solo nel caso in cui lo statuto dell'ente non disponga diversamente. In base al comma 2 tale procedura si applica anche alle ipotesi di scioglimento dei consigli per mancata adozione dei provvedimenti di ripiano di debiti fuori bilancio o del disavanzo di amministrazione, ovvero dei provvedimenti di riequilibrio della gestione in corso.

Il comma 3 dell'articolo 1-*quater* dispone l'anticipazione sui trasferimenti erariali del 50 per cento di quanto riscosso a titolo di ICI a favore dei comuni delle regioni Molise e Puglia colpiti dal terremoto del 31 ottobre scorso.

Il comma 4 dello stesso articolo esclude gli stanziamenti del bilancio dello Stato di competenza del Ministero dell'interno relativi a trasferimenti erariali a favore degli enti locali dall'applicazione della normativa sui fondi unici per gli investimenti. In questo modo i trasferimenti in conto capitale agli enti locali non confluiranno in un fondo unico, ma saranno determinati direttamente in bilancio.

Ulteriori disposizioni (commi 7-10 dell'articolo 1-*quater*) precisano le modalità di assegnazione dei trasferimenti previsti dalla normativa vigente in favore delle unioni di comuni e delle comunità montane. Al fine di confermare e rafforzare l'azione di stimolo nei confronti delle procedure di fusione, si prevede di destinare anche alle fusioni di comuni i fondi attualmente previsti per le sole unioni di comuni e comunità montane svolgenti l'esercizio di funzioni comunali.

Il comma 7 dell'articolo 1-*quater* del provvedimento prevede, infatti, che i fondi a disposizione delle unioni di comuni e delle comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali stanziati dalla vigente normativa siano utilizzati anche per il finanziamento degli enti risultanti dalla fusione di comuni. Lo stesso comma 7 fa un'eccezione a tale principio prevedendo che i fondi stanziati per il solo anno 2003 a favore delle unioni di comuni dal comma 2 dell'articolo 31 della legge 227 dicembre 2002, n. 289, (20 milioni di euro) restino totalmente destinati a favore delle stesse unioni.

Il successivo comma 8 dell'articolo 1-*quater* integra i principi di riparto dei contributi a favore delle unioni di comuni. La disciplina recata dall'articolo 31, comma

6, della legge n. 289 del 2002 prevede che ai fini della ripartizione dei contributi a favore delle unioni di comuni e delle comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali si applica il decreto regolamentare del Ministro dell'Interno 1 settembre 2000, n. 318, escludendo, ai fini dell'applicazione dei parametri di riparto stabiliti dallo stesso decreto i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

Quanto previsto dalla citata norma tende a correggere quegli squilibri che in sede di erogazione di contributi si sono evidenziati con riguardo alle unioni di comuni comprendenti enti di media e grande dimensione demografica.

Si precisa in proposito che sulla base dei vigenti criteri di ripartizione di detti contributi ed in particolare di quelli concernenti la popolazione complessiva dell'unione e le spese sostenute per i servizi gestiti in forma associata, si verifica che le unioni formate anche da enti di maggiore dimensione demografica, finiscono per assorbire la maggior parte delle risorse con conseguente riduzione dei fondi disponibili per le unioni formate da enti di piccola dimensione.

In tal senso la previsione dell'articolo 31, comma 6, della legge n. 289 del 2002 non risolve integralmente lo squilibrio di cui si è detto, posto che le unioni che comprendono i comuni con popolazione sino a 30.000 abitanti assorbono comunque notevoli risorse.

Tenuto conto che i comuni di piccola dimensione, ed in particolare quelli con popolazione sino a 5.000 abitanti, sono gli enti che più degli altri si avvalgono della forma associativa delle unioni di comuni ricavandone maggiori benefici in termini di ottimizzazione delle scarse risorse a disposizione, è chiara la ratio della correzione all'attuale sistema di attribuzione dei contributi a vantaggio di questi enti.

A tale riguardo, in linea con il principio cui si ispira l'articolo 31, comma 6, della legge n. 289 del 2002, la disposizione di cui al comma 8 dell'articolo 1-quater stabilisce che i comuni superiori a 5.000 abitanti, facenti parte delle unioni di comuni, ai fini dell'attribuzione di contributi, sono considerati come comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, così consentendo a quelle formate da enti di piccole dimensioni di percepire risorse adeguate alle loro esigenze. È previsto, inoltre, che, a conferma di quanto già previsto dal citato articolo 31, comma 6, della legge n. 289 del 2002, che i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti non vengono presi in considerazione ai fini dell'applicazione dei parametri utilizzati per la determinazione dei contributi a favore delle unioni di comuni.

Un insieme di disposizioni introdotte dal Senato riguarda, poi, l'applicazione delle regole del patto di stabilità interno. Relativamente alle regole per il 2002, si stabilisce che le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate siano escluse dal computo delle spese correnti non soltanto ai fini del rispetto dei vincoli relativi all'incremento degli impegni e dei pagamenti, ma anche ai fini del rispetto del vincolo relativo al saldo. Questa disposizione permette una valutazione più favorevole dei risultati finanziari raggiunti nel 2002, con particolare riferimento alle province, per le quali le spese concernenti funzioni trasferite o delegate assumono una considerevole entità.

Per quanto concerne le regole del patto di stabilità interno per il 2003, sono ridefiniti in termini più generali gli obblighi a carico degli enti locali che, nel corso della gestione, non riescano a conseguire gli obiettivi fissati in base alla programmazione trimestrale. Fermo restando l'obbligo di riassorbire lo scostamento determinatosi, viene tuttavia superato il vincolo stringente, per gli enti interessati, di limitare i pagamenti correnti entro l'ammontare di quelli effettuati alla stessa data nell'anno 2001. Tale vincolo, infatti, è suscettibile di determinare considerevoli difficoltà anche nella gestione ordinaria dell'ente. Tale disposizione è senz'altro più rispettosa dell'autonomia degli enti locali rispetto alla previgente norma che, nell'imporre di riassorbire i suddetti scostamenti limitando i pagamenti nell'ammontare di quelli effettuati nell'anno 2001, avrebbe condizionato fortemente la capacità gestionale degli stessi enti.

Sempre con riferimento al patto di stabilità interno, l'articolo 1-*quinquies* esclude dai vincoli previsti dall'ultima legge finanziaria i comuni di nuova istituzione per i quali non è possibile confrontare i saldi del 2003 con quelli del 2001 e l'articolo 1-*sexies* precisa che i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti non sono soggetti alle limitazioni in materia di assunzioni stabilite dall'articolo 34 dell'ultima legge finanziaria.

Ulteriori disposizioni approvate nell'iter di conversione riguardano:

- la presentazione con cadenza annuale, anziché semestrale, della relazione sui comuni i cui consigli sono stati sciolti per condizionamenti di tipo mafioso (articolo 1-*bis*). L'esperienza maturata nell'attività più che decennale della norma che prevede tale obbligo (art. 15-bis, comma 7, della legge n. 55/1990) ha evidenziato che la cadenza semestrale non appare adeguatamente calibrata rispetto ai tempi, necessariamente non brevi, che l'impostazione e la realizzazione dei programmi di risanamento richiedono;
- l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 25 a 250 euro per le violazioni delle ordinanze del sindaco e del presidente della provincia (articolo 1-*quater*, comma 5). La norma reca una modifica al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Com'è noto, infatti, l'art. 16 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 aveva inteso porre rimedio ad un vuoto normativo -creatosi a seguito dell'abrogazione, da parte dell'articolo 274 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dell'articolo 106 del previgente testo unico emanato con il regio decreto n. 383 del 1934-reintroducendo una sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni dei regolamenti comunali e provinciali.

Tuttavia le nuove disposizioni, che hanno aggiunto un articolo 7 bis al citato testo unico, hanno un ambito di applicazione più ridotto di quello della norma previgente, la quale assoggettava espressamente alla stessa sanzione prevista per la violazione dei regolamenti comunali e provinciali anche le "contravvenzioni alle ordinanze emesse dal sindaco in conformità alle leggi ed ai regolamenti".

Si sarebbe, quindi, rischiato di lasciare prive di sanzione le violazioni alle ordinanze del sindaco e del presidente della provincia. Se è vero, infatti, che la giurisprudenza ha sempre ritenuto applicabile l'articolo 650 del codice penale ("inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità") alle ordinanze emanate "per ragioni di sicurezza pubblica, d'ordine pubblico o d'igiene", è vero altresì che è molto dubbia la sua estensibilità a tutte le altre ordinanze; tale soluzione ermeneutica, peraltro, risulterebbe "del tutto contraddittoria con le linee di depenalizzazione che informano l'attuale sistema sanzionatorio", come affermato dal Consiglio di Stato con il parere n. 885/2001 della prima Sezione. Con il comma 5 dell'articolo 1-quater si intende, pertanto, ovviare alla rilevata lacuna dell'ordinamento, prevedendo espressamente che la stessa sanzione amministrativa disposta per la violazione dei regolamenti comunali e provinciali si applica anche "alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari".;

- l'estensione ai segretari comunali e provinciali utilizzati da parte del Ministero dell'Interno per le finalità legate al risanamento degli enti locali dissestati, delle disposizioni che prevedono il collocamento fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico, anche in deroga ai limiti di carattere temporale previsti dagli ordinamenti di appartenenza, ma comunque non oltre il limite di cinque anni. L'estensione ai segretari comunali e provinciali dell'articolo 13, comma 1, del d.l. 217/2001 evita conseguenze negative tenuto conto che il loro specifico ordinamento prevede la possibilità di assumere incarichi presso altre amministrazioni pubbliche, fermo restando che decorso il termine di quattro anni senza rientro come titolare presso un ente locale, il soggetto è cancellato dall'Albo e posto in mobilità esterna (articolo 1-*septies*).

In definitiva, le norme introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 50/2003 possono considerarsi di fondamentale importanza per la funzionalità degli enti locali in un frangente di difficile transizione da un sistema di finanza locale "assistita" ad uno che possa trovare autonoma linfa secondo parametri di autonomia che, con la riforma del Titolo V° della Costituzione, dovranno costituire la base inossidabile su cui fondare il nuovo sistema di fiscalità locale.

Va infine evidenziato che la dimostrazione dell'importanza e dell'indifferibilità di un intervento legislativo di tale portata la si desume inequivocabilmente dall'esito dei lavori parlamentari, in occasione dei quali nessuna significativa contrapposizione è emersa fra gli opposti schieramenti politici, e soprattutto, dall'esito delle votazioni finali alla Camera dove su 373 presenti si sono registrati 362 voti favorevoli, 11 astenuti e nessuno contrario.

Decreto-legge 31 marzo 2003, n. 50

“Disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali”

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 75 del 31 marzo 2003

Art. 1.

1. Il termine per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali per l'anno 2003 da parte degli enti locali e' differito al 30 maggio 2003.

Art. 2.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sara' presentato alle Camere per la conversione in legge.

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2003, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali”

(Testo approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati il 15 maggio 2003, non ancora promulgato o pubblicato nella Gazzetta Ufficiale)

Art. 1.

1. Il decreto-legge 31 marzo 2003, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

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

Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 31 marzo 2003, n. 50

Dopo l'articolo 1 sono inseriti i seguenti:

“Art. 1-bis. - *I.* Al comma 2 dell'articolo 146 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la parola: “semestrale” è sostituita dalla seguente: “annuale”.

Art. 1-ter. - *I.* Dopo l'articolo 268-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è inserito il seguente:

“Art. 268-ter. - (*Effetti del ricorso alla procedura straordinaria di cui all'articolo 268-bis*). - 1. Per gli enti i quali si avvalgono della procedura straordinaria prevista nell'articolo 268-bis vanno presi in conto, nella prosecuzione della gestione del risanamento, tutti i debiti comunque riferiti ad atti e fatti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno antecedente all'ipotesi di bilancio riequilibrato, anche se accertati successivamente allo svolgimento della procedura ordinaria di rilevazione della massa passiva. Questi debiti debbono comunque essere soddisfatti con i mezzi indicati nel comma 5 dello stesso articolo 268-bis, nella misura che con la stessa procedura è definita.

2. Sempre che l'ente si attenga alle disposizioni impartite ai sensi dell'articolo 268-bis, comma 5, non è consentito procedere all'assegnazione, a seguito di procedure esecutive, di ulteriori somme, maggiori per ciascun anno rispetto a quelle che risultano dall'applicazione del citato comma 5.

3. Fino alla conclusione della procedura prevista nell'articolo 268-bis, comma 5, nelle more della definizione dei provvedimenti previsti nel predetto articolo, per gli enti che si avvalgono di tale procedura o che comunque rientrano nella disciplina del comma 2 del medesimo articolo, non sono ammesse procedure di esecuzione o di espropriazione forzata, a pena di nullità, riferite a debiti risultanti da atti o fatti verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. Il divieto vale fino al compimento della procedura di cui al comma 5 del citato articolo 268-bis e comunque entro i limiti indicati nel decreto del Ministro dell'interno di cui allo stesso articolo 268-bis, comma 5, terzo periodo.

4. È consentito in via straordinaria agli enti locali già dissestati, che non abbiano concluso la procedura di risanamento con la presentazione del rendiconto consuntivo, di accedere alla procedura di cui all'articolo 268-bis ove risulti l'insorgenza di maggiori debiti riferiti ad atti o fatti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno antecedente a quello del bilancio riequilibrato, tenuto conto anche di interessi, rivalutazioni e spese legali. A tal fine i consigli degli enti interessati formulano al Ministero dell'interno documentata richiesta in cui, su conforme parere del responsabile del servizio finanziario e dell'organo di revisione, è dato atto del fatto che non sussistono mezzi sufficienti a far fronte all'evenienza. Si applicano in tal caso agli enti locali, oltre alle norme di cui all'articolo 268-bis, quelle contenute nel presente articolo”.

Art. 1-*quater*. - 1. Le disposizioni recate dall'articolo 1 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2002, n. 75, concernenti l'ipotesi di scioglimento prevista dall'articolo 141, comma 1, lettera c), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato “testo unico”, si applicano per l'esercizio finanziario 2003 ai fini dell'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali.

2. La procedura prevista dall'articolo 1, commi 2 e 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2002, n.

75, si applica per l'esercizio finanziario 2003 anche all'ipotesi di scioglimento per mancata adozione da parte degli enti locali dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'articolo 193 del testo unico.

3. A favore degli enti locali delle regioni Molise e Puglia individuati con i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 14 e del 15 novembre 2002 nonché del 9 gennaio 2003, pubblicati rispettivamente nella *Gazzetta Ufficiale* n. 270 del 18 novembre 2002, n. 272 del 20 novembre 2002 e n. 16 del 21 gennaio 2003, è disposta l'anticipazione di un importo pari al 50 per cento di quanto riscosso a titolo di imposta comunale sugli immobili come risultante dall'ultimo certificato sul rendiconto della gestione acquisito dal Ministero dell'interno. Le somme anticipate, da erogare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono portate in detrazione ai trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2003.

4. Le disposizioni di cui all'articolo 46 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successive modificazioni, non si applicano agli stanziamenti del bilancio dello Stato di competenza del Ministero dell'interno relativi a trasferimenti erariali a favore degli enti locali.

5. All'articolo 7-*bis* del testo unico, dopo il comma 1 è inserito il seguente: "1-*bis*. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari".

6. All'articolo 227, comma 6, del testo unico, come sostituito dall'articolo 28, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, al secondo periodo, dopo le parole: "con decreto di natura non regolamentare del" sono inserite le seguenti: "Ministro dell'interno, di concerto con il".

7. I contributi a favore delle unioni di comuni e delle comunità montane svolgenti l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali previsti dalle vigenti disposizioni di legge, ad eccezione di quelli di cui al comma 2 dell'articolo 31 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sono utilizzati anche per il finanziamento degli enti risultanti dalla fusione di comuni.

8. Qualora comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti facciano parte delle unioni di comuni, i parametri di riparto previsti dal decreto del Ministro dell'interno adottato ai sensi dell'articolo 6, comma 8, della legge 3 agosto 1999, n. 265, sono applicati considerando tali enti come comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti. Sono comunque esclusi ai fini dell'applicazione dei parametri di riparto i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

9. Dall'attuazione dei commi 7 e 8 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

10. Il secondo periodo del comma 6 dell'articolo 31 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è soppresso.

11. Per l'anno 2003, ai fini dell'attribuzione di trasferimenti erariali ed altre assegnazioni da parte del Ministero dell'interno, la popolazione delle province e dei

comuni è calcolata in base ai dati consuntivi annuali forniti dall'ISTAT aggiornati al 31 gennaio 2003.

12. All'articolo 24, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, le parole: "del comma 2" sono sostituite dalle seguenti: "dei commi 1 e 2".

13. All'articolo 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, al comma 17, il terzo periodo è sostituito dal seguente: "A seguito dell'accertamento del mancato rispetto dell'obiettivo, le province ed i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono tenuti, nel trimestre successivo, a riassorbire lo scostamento registrato intervenendo sui pagamenti nella misura necessaria al fine di garantire il rientro nella determinazione del saldo".

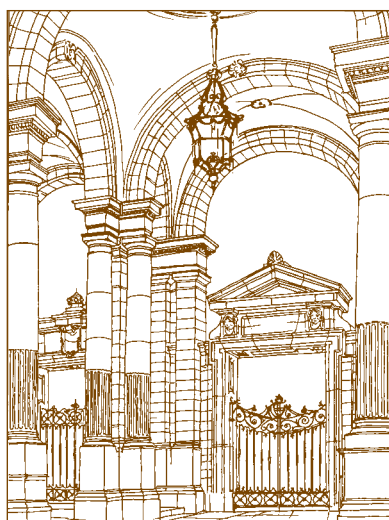
Art. 1-*quinquies*. - 1. All'articolo 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, dopo il comma 6 è inserito il seguente:

"6-*bis*. I comuni di nuova istituzione per i quali non è possibile operare il confronto con l'anno 2001 sono considerati quali comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti".

Art. 1-*sexies*. - 1. Si intendono esclusi dai vincoli previsti dall'articolo 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti in quanto esclusi dal patto di stabilità interno.

Art. 1-*septies*. - 1. Le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, si applicano anche ai segretari comunali e provinciali per i quali l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali disponga, o abbia già disposto, l'utilizzo da parte del Ministero dell'interno in base all'articolo 19 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465".

RELAZIONI PARLAMENTARI



Le interrogazioni a risposta immediata: evoluzione e prospettive di riforma

Franca Triestino

L'istituto delle interrogazioni a risposta immediata è stato introdotto nel nostro sistema parlamentare ricalcando una tradizione del Parlamento britannico (question time).

Caratteristica di questo strumento è l'immediatezza della procedura che attraverso il contraddittorio rende incalzante il controllo del Parlamento sull'operato del Governo.

Nel nostro Parlamento le interrogazioni a risposta immediata sono state introdotte alla Camera dei Deputati nel 1983 con l'art. 135-bis e al Senato della Repubblica nel 1988 con l'art. 151-bis.

Alla Camera, tuttavia, dove tradizionalmente si è fatto più ricorso all'istituto, si è evidenziata fin dai primi momenti della sua attuazione una eccessiva macchinosità della procedura che, nei fatti, ha portato a diradare le sedute dedicate allo svolgimento di tali atti di sindacato ispettivo.

Basti pensare che, relativamente al Ministero dell'interno, l'ultima seduta dedicata allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata con quel tipo di procedura risale all'11 aprile 1985 quando l'allora ministro Scalfaro rispose ad un fuoco incrociato di domande.¹

Il dibattito prevedeva, infatti, che su ogni interrogazione posta al Governo su argomenti non preannunciati si aprisse, dopo la risposta, un'ulteriore richiesta di precisazioni da parte dei gruppi parlamentari diversi da quello dell'interrogante.

Si rese quindi necessario un ripensamento dell'istituto che portò a una nuova fase di sperimentazione avviata, agli inizi degli anni 90, dall'allora Presidente della Camera Napolitano. Di concerto con il Governo fu messa a punto un'articolazione diversa del dibattito, con domande legate a temi di stretta attualità e, per coinvolgere maggiormente i cittadini, con la diretta televisiva.

Tutto ciò partendo dalla considerazione che i lavori delle aule parlamentari spesso rischiano di essere lontani dagli interessi e dalle necessità delle persone rappresentate.

La sperimentazione, avviata il 22 gennaio 1993, prevedeva innanzitutto il carattere monotematico del question time e una flessibilità del giorno di svolgimen-

¹ V. resoconto Camera dei Deputati 11 dicembre 1985.

to in relazione anche all'urgenza degli argomenti trattati dalle interrogazioni, nonché la presenza del Presidente del Consiglio. La struttura del dibattito prevedeva 10 minuti di tempo a disposizione del Ministro per la risposta, 3 minuti per la replica da parte di un deputato per ciascun gruppo e la facoltà per il Ministro di effettuare un intervento finale di 5 minuti.

Si è così giunti all'attuale regolamentazione del Question time recepita nelle modifiche regolamentari introdotte nel 1997 alla Camera dei Deputati e nel 1999 al Senato della Repubblica.²

La versione iniziale è stata snellita prevedendo un'ora settimanale (di solito il mercoledì) dedicata allo svolgimento di questo tipo di interrogazioni che si articola nella domanda (1 minuto) nella risposta del Governo (3 minuti) e nella replica dell'interrogante (2 minuti).

Il Regolamento della Camera stabilisce inoltre che, nell'ambito del calendario dei lavori, alle interrogazioni rispondano per due volte il Presidente del Consiglio o il Vice Presidente e per una volta i Ministri competenti.

Non è ammessa risposta congiunta ad interrogazioni che riguardano la stessa materia, ragione per la quale la stessa risposta deve essere necessariamente segmentata fra i vari documenti.

Sempre alla Camera, con una disciplina ricalcata su quella dell'interrogazione a risposta immediata in Assemblea, è stato introdotto l'istituto anche in Commissione, su argomenti che rientrano nell'ambito di competenza della commissione stessa: ne è previsto lo svolgimento due volte al mese, di norma il giovedì (art. 135-ter).

Le sedute dedicate alle interrogazioni a risposta immediata in Commissione, alle quali possono rispondere anche i Sottosegretari, vengono diffuse attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Come già detto, sulla scia della Camera anche il Senato della Repubblica ha introdotto, con l'articolo 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, il citato articolo 151-bis prevede che il Governo, rappresentato alternativamente dal Presidente, dal Vice Presidente del Consiglio ovve-

² 24 settembre 1997 - Regolamento Camera dei Deputati
24 febbraio 1999 - Regolamento Senato della Repubblica

ro dal Ministro competente per materia, prenda per primo la parola ed introduca il dibattito per non più di dieci minuti; un Senatore per gruppo parlamentare 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.

Il Presidente del Senato, in relazione al rilievo dell’argomento trattato o quando intervenga il Presidente del Consiglio dei Ministri, può disporre la trasmissione in diretta televisiva.

L’intento delle riforme apportate è stato quello di garantire all’opposizione (ma non solo ad essa) spazi certi per il confronto con il Governo, esigenza ancora più sentita in una prospettiva di sistema maggioritario e quindi di netta distinzione di ruoli fra maggioranza e opposizione per la quale continua a rimanere fondamentale la definizione di una sorta di “statuto”.

La prassi parlamentare ha tuttavia messo in luce alcuni punti di criticità - soprattutto in relazione alla procedura contemplata dalla Camera dei Deputati - riscontrabili innanzitutto nel poco tempo a disposizione per la risposta del Governo su fatti a volte molto complessi e nella mancanza di una previsione regolamentare che consenta la risposta accorpata a interrogazioni simili (come peraltro avviene per gli altri istituti di sindacato ispettivo). La questione è stata sottolineata con fermezza nell’intervento del Vice Premier Fini ³ a seguito del quale il Presidente Casini ha interessato la Giunta per il Regolamento. In tale sede ⁴ il Presidente ha proposto l’avvio di una riflessione per scongiurare il rischio di un deperimento dell’istituto nella ritualità e la necessità di rendere più vivo ed efficace il rapporto di interlocuzione fra Camere e Governo.

Le proposte formulate hanno previsto: la possibilità di ridurre il termine della comunicazione preventiva al Governo dei temi da trattare; la previsione di un ulteriore intervento del Governo dopo la replica dell’interrogante; l’unicità della risposta a più interrogazioni riguardanti argomenti identici; la diversa periodicità della partecipazione del Premier o del Vice.

Altro problema sollevato in questa legislatura, stavolta dall’opposizione ⁵, è quello della mancata presenza del Premier e del Vice Premier e della delega ripetuta ai singoli Ministri quando non al Ministro dei rapporti con il parlamento.

È questo infatti un fenomeno nuovo, non riscontrato in precedenza, che depone a favore di una rivisitazione della formula attuale.

Dal punto di vista del Governo o se si vuole, sotto un profilo strettamente amministrativo, la difficoltà principale è quella di dover confezionare risposte esaur-

³ V. resoconto Camera seduta 18 luglio 2001

⁴ Sedute del 12/9/2001 e 16/10/2001

⁵ V. interventi On.li Ruzzante, Innocenti e Boccia - Seduta Assemblea Camera dei Deputati del 5/2/03

stive in tempi estremamente ristretti. Ciò è dovuto anche ad una interpretazione estensiva dei termini fissati dal regolamento parlamentare per la presentazione delle domande, ammesse ben oltre le ore 12 del giorno precedente la discussione.

Ma è ovviamente interesse del Governo migliorare trasparenza e comunicazione delle iniziative adottate nella coerenza dell'azione amministrativa rispetto agli impegni assunti. Per questi motivi il miglioramento della procedura viene seguito con interesse, pur avendo a volte il Governo esigenze contrapposte a quelle del Parlamento, come sopra meglio chiarito.

Una proposta potrebbe essere la previsione della risposta del Governo in capo ai Sottosegretari competenti (sempre più Viceministri) ricalcando la prassi seguita dalle Commissioni.

Così come, relativamente alla presenza del Premier, la stessa potrebbe essere concentrata in poche sedute nelle quali introdurre una forma di question time analoga a quella seguita al Senato della Repubblica, che sicuramente offre più spazio sia agli interroganti che al Governo.

Un'anomalia, riscontrata prevalentemente nel corso dell'attuale legislatura e che non riguarda solo le interrogazioni a risposta immediata, è quella della presentazione della maggior parte delle interrogazioni da parte della maggioranza. C'è da chiedersi infatti cosa induca l'opposizione a trascurare tale strumento che ha come punto di forza la certezza (settimanale) e la comunicazione (ripresa televisiva) e che rischia invece di snaturarsi in una forma di comunicazione autoreferenziale.

Il fatto poi che spesso gli argomenti trattati (sia da maggioranza che da opposizione) non riguardino minimamente temi legati all'attualità o urgenti e siano svolti in Aule desolatamente vuote induce ulteriormente a riflettere e a proseguire con ancora maggiore convinzione nella ricerca di soluzioni che riavvicinino i cittadini alla vita parlamentare.

Audizione sul fenomeno del terrorismo in Italia

Giuseppe Pisanu

Resoconto stenografico della seduta di lunedì 27 gennaio 2003

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro dell'interno Giuseppe Pisanu, sul fenomeno del terrorismo in Italia.

Nel salutare il ministro Pisanu, lo ringrazio per aver accolto l'invito rivoltagli dalle Commissioni I e IV.

A causa dei lavori odierni dell'Assemblea, che vedono impegnati i membri della I Commissione, abbiamo stabilito, d'intesa con il ministro Pisanu e con il presidente della IV Commissione, l'onorevole Ramponi, di concludere i nostri lavori entro le 16. Pertanto, dopo lo svolgimento della relazione introduttiva del signor ministro e una breve pausa, riprenderemo i nostri lavori con gli interventi dei colleghi i quali avranno a disposizione, in linea di massima, cinque minuti di tempo ciascuno, per terminare così questa fase intorno alle ore 15,15 e concedere un tempo adeguato alle risposte del ministro Pisanu. Qualora non riuscissimo a concludere i lavori entro la giornata odierna, il ministro dell'interno ha già dato la sua disponibilità per un ulteriore incontro, la cui data verrà stabilita d'intesa con il presidente Ramponi.

Do ora la parola per il suo intervento introduttivo al ministro Pisanu, che è accompagnato dai suoi collaboratori, dottor Soi e prefetto Mosca.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Onorevoli presidenti, onorevoli colleghi, lo scorso 15 gennaio, nel rispondere in Aula al *question time*, avevo affermato che gli eventi di questi ultimi mesi hanno progressivamente consolidato l'ipotesi di un pericoloso risveglio del terrorismo in Italia. Avevo, conseguentemente, manifestato la mia disponibilità a rendere un'informativa più ampia e circostanziata in ordine a questo fenomeno che minaccia la convivenza civile ed il sereno svolgimento del confronto politico-sociale. Ringrazio, perciò, il Presidente della Camera e la Conferenza dei capigruppo che oggi mi offrono

questa opportunità. Peraltro, credo che da troppo tempo, ormai, il Parlamento non abbia avuto la possibilità di intrattenersi adeguatamente a riflettere su questo fenomeno. Naturalmente io non sarò all'altezza di questa riflessione; mi sono sforzato, tuttavia, di offrirvi una relazione non improvvisata alla quale allego anche una corposa documentazione che deposito presso le Commissioni.

Desidero tracciare, preliminarmente, il quadro generale della minaccia terroristica di matrice interna ed internazionale presente nel nostro paese per passare poi ad analizzarne le componenti principali.

Quando parlo di terrorismo internazionale, mi riferisco a movimenti violenti e gruppi armati che operano in realtà geografiche diverse; alcuni dei quali si ispirano ad ideologie laiche o ad istanze indipendentiste a carattere regionale mentre altri si ispirano al radicalismo religioso ed in particolare all'integralismo islamico. I primi hanno finora limitato la loro attività all'interno delle rispettive aree di crisi (si pensi ai gruppi baschi e corsi); gli altri, dopo i tragici eventi del settembre 2001, sono assurti al ruolo di protagonisti sulla scena mondiale.

Il terrorismo di matrice islamica parte, come ben sapete, dal fanatismo religioso e da una radicale avversione all'occidente e, perciò, rifiuta il dialogo tra diverse culture ed, anzi, si colloca, rispetto ad esse, in assoluta opposizione. In Italia, anche in tempi recenti, una pressante attività investigativa ha consentito di individuare e disarticolare varie cellule che, a diverso titolo, si collegavano ai centri di addestramento di Al Qaeda per rinfoltire le file dei combattenti islamici nei grandi conflitti etnico-religiosi.

I confortanti risultati fino ad ora raggiunti sono stati sottolineati in vari autorevoli contesti internazionali. Da ultimo, solo qualche giorno fa, l'*Attorney General* degli Stati Uniti d'America ha dato pubblicamente atto al nostro paese di aver assunto «un ruolo di *leadership*» nella lotta al terrorismo.

Tuttavia, la minaccia resta incombente e tende ad aggravarsi, come confermano episodi recenti in Italia, Spagna e Regno Unito. Si stanno, perciò, intensificando le attività di prevenzione e investigazione condotte da polizia e magistratura in un ampio contesto di collaborazione internazionale. Dico subito che non sono finora emerse prove concrete di interazione fra gruppi islamici e organizzazioni eversive endogene, ma questa ipotesi viene attentamente seguita dagli investigatori, anche sulla base di alcuni segnali provenienti dall'ambiente carcerario. Mi riferisco, in particolare, ad alcuni contatti epistolari registratisi tra reclusi magrebini e detenuti italiani appartenenti a gruppi eversivi di estrema sinistra.

Ricordo, peraltro, che il comunicato di rivendicazione dell'omicidio Biagi e numerosi altri documenti, compreso l'ultimo volantino degli NTA, evocano un «fronte combattente antimperialista», comprendente le nuove BR, i vari movimenti armati e il terrorismo islamico.

Per quanto riguarda il terrorismo interno, è ben noto il livello di aggressione raggiunto, a più riprese, anche in tempi lontani, sia da parte di formazioni della sinistra estrema (gruppi armati di ideologia marxista e anarchica), sia da parte di organizzazioni riconducibili all'estremismo di destra.

Mentre i gruppi di ispirazione marxista continuano ad essere organizzati su schemi rigidamente gerarchici e collocano la lotta armata nella prospettiva di una guerra di classe, i gruppi anarchici privilegiano una filosofia individualistica, che si manifesta attraverso numerose azioni violente, tuttavia spesso rispondenti ad una logica unitaria.

Molti e gravi sono gli episodi rivendicati da nuclei che si ispirano alle tesi estreme del marxismo, principalmente motivati da tematiche attuali, quali quelle del lavoro, dell'occupazione e delle riforme istituzionali, in un rapporto di affinità ideologica fra «vecchio» e «nuovo» terrorismo. Il «nuovo» terrorismo italiano di origine marxista affonda quindi le sue origini nel passato anche se, oggi, si propone con logiche e strategie adeguate ai mutati scenari politici, economici e sociali.

Come illustrerò più avanti, si tratta di un fenomeno che evidenzia indiscutibili connessioni con l'eversione degli anni settanta. Basti pensare all'influenza che gli «irriducibili» ancora in carcere esercitano sui nuovi militanti o alle recenti risoluzioni strategiche che presentano ampie analogie con quelle degli «anni di piombo».

Le vecchie chiavi di lettura ci consentono, perciò, di inquadrare meglio taluni aspetti del fenomeno odierno e ci aiutano a capirlo, ma non possono fornirci, da sole, una spiegazione esaustiva di quanto sta accadendo.

Altrettanto gravi si sono rivelati gli episodi di violenza riconducibili a quella parte dell'area anarchica che ha ormai abbandonato il purismo individualista e si è venuta a collocare, sempre più, in una prospettiva insurrezionale, prendendo di mira siti e simboli legati, di volta in volta, a tematiche antistatali, anticarcerarie, ambientaliste, separatiste e antimperialiste, con azioni condotte nel territorio nazionale e, spesso, in parallelo con azioni analoghe all'estero.

Da tempo, sono noti i collegamenti che uniscono gli anarco-insurrezionalisti italiani a gruppi affini operanti in altre nazioni europee, specialmente in Spagna e Grecia, dove sono detenuti militanti italiani condannati per gravissimi reati, nei cui confronti la «solidarietà insurrezionale» si è tradotta, anche recentemente, in gravi fatti criminosi.

Posso confermare, sulla base di accurate analisi, che in Italia l'anarco-insurrezionalismo è il fondamento ideologico di una vasta banda armata clandestina, la quale, anche in assenza di una direzione strategica e di un'organizzazione verticistica di stampo brigatista, ha tutte le caratteristiche di un'associazione sovversiva. Così come ritengo che la ripresa dell'interventismo anarchico possa in parte ascrivere alla volontà di innalzare il livello di scontro con lo Stato dopo il sostanziale fallimento, a Firenze, delle istanze estremistiche, emarginate dalla stragrande maggioranza del movimento *no global*.

L'eversione di destra, dal canto suo, trae origine da lontane direttrici storico-politiche. Essa ha alimentato quella complessa vicenda politico-eversiva che, nel passato, è stata definita «strategia della tensione».

In quel contesto storico, sono maturati gravissimi fatti di sangue, ancora oggetto di delicate indagini giudiziarie, fatti che, fortunatamente, non sembrano riproporsi nella realtà odierna.

Si è avuto, invece, modo di verificare che alcune organizzazioni della destra radicale hanno recentemente assunto atteggiamenti aggressivi in ambiti particolari, raccogliendo frange di devianza giovanile e di emarginazione metropolitana e radicando contatti con soggetti attivi in altri paesi europei.

In un'ottica internazionalista si collocano, inoltre, gruppi aggregati intorno a riviste specializzate, composti da estremisti di destra convertiti all'Islam che coltivano rapporti con ambienti sciiti, specialmente sul terreno dell'antisemitismo.

Più in generale, la scena politica dell'estremismo di destra resta caratterizzata da personaggi che, a cavallo tra gli anni settanta e fino agli anni novanta, hanno optato per una scelta rivoluzionaria di contrapposizione violenta alle istituzioni democratiche. Essi appaiono ancora in grado di catalizzare energie giovani intorno a temi tipici del radicalismo politico-ideologico di matrice fascista o, addirittura, intorno a posizioni nichiliste.

Mi soffermerò più avanti sulla presenza nel nostro paese di una vasta area di illegalità politica diffusa, la quale interessa tanto l'estremismo di destra quanto l'estremismo di sinistra e, pur non manifestandosi con atti terroristici, impone una costante opera di vigilanza, di prevenzione e di contrasto per la sua indiscutibile pericolosità.

Mi riferisco ad una serie di atti illegali che, seppure soltanto a valenza dimostrativa, indicano l'esistenza, nella galassia dell'estremismo - o intorno ad essa - di individui e gruppi organizzati che hanno comunque scelto la violenza, ancorché minore, quale metodo di lotta politica. Ed allora, anche se diversa può essere la motivazione dei singoli fatti, sicuramente convergenti sono gli effetti: creare insicurezza ed allarme nei cittadini, intimidire le vittime di volta in volta prescelte, sfidare apertamente l'autorità delle istituzioni, cercando di far passare il messaggio che si può infrangere la legge senza essere puniti.

Per queste ragioni, non va in alcun modo sottovalutata la pericolosità di questi comportamenti che definirei «a bassa intensità eversiva»: chi infrange le vetrine, chi formula minacce di morte ed esalta gli omicidi dei terroristi, chi arriva ad aggredire fisicamente l'avversario, chi incendia la sede di un partito, di un sindacato o di un'altra associazione, non solo si pone fuori dal confronto politico e dalla civile convivenza ma può, come il passato insegna, al verificarsi di determinate condizioni, compiere il «salto di qualità» verso la lotta armata. Bisogna perciò essere particolarmente vigili.

Senza indulgere a paralleli semplicistici, infatti, non si può escludere in prospettiva (e sottolineo: in prospettiva) una interrelazione tra l'area della illegalità politica diffusa e quella terroristico-eversiva, così come avvenne in passato allorché le frange più estreme dell'Autonomia operaia diedero vita al fenomeno cosiddetto del «terrorismo diffuso», che si poneva in posizione dialettica rispetto al «terrorismo selettivo» delle Brigate rosse.

Passo ora ad illustrarvi più dettagliatamente le diverse componenti del terrorismo e della illegalità

politica diffusa. Per quanto riguarda l'eversione ed il terrorismo di sinistra, le Brigate rosse-PCC, gli NTA ed altri gruppi, il comunicato di rivendicazione dell'omicidio D'Antona richiama le linee programmatiche dell'ala militarista delle Brigate rosse, il cui impianto strategico - contestualizzato alla fase socio-politica del momento - viene riproposto nella sua interezza. Lo stesso documento fornisce una chiave interpretativa delle ragioni del silenzio delle Brigate rosse nel corso degli anni novanta, dopo la «ritirata strategica» dell'estate 1982, ritirata che aveva innescato (come molti ricorderanno) un dibattito interno conclusosi nel 1984 con la nota spaccatura tra gli intransigenti della cosiddetta «prima posizione» e i gradualisti della «seconda posizione». In questo senso debbono leggersi, infatti, i riferimenti ai Nuclei comunisti combattenti (NCC), indicati appunto come strumenti per il rilancio dell'iniziativa combattente nell'ambito della «ritirata strategica» e perciò capaci di raccogliere l'eredità delle Brigate rosse.

Un'ulteriore conferma di questo ruolo è giunta nel maggio 2002 dal documento letto in tribunale dalla «militante rivoluzionaria» Vincenza Vaccaro, secondo la quale i Nuclei comunisti combattenti, collocandosi razionalmente nella strategia dell'«attacco al cuore dello Stato», hanno potuto assumere, nel 1999, «la denominazione Brigate rosse». I NCC hanno rivendicato, tra gli altri, il fallito attentato alla sede della Confindustria (nell'ottobre 1992), l'attentato esplosivo alla sede del *NATO Defence College* di Roma (nel gennaio 1994) ed un ulteriore episodio del febbraio 1995, conclusosi con l'arresto di due noti estremisti toscani che si dichiararono militanti dei Nuclei comunisti combattenti. Da allora questa denominazione non è più ricomparsa.

Il 19 marzo 2002 viene assassinato il professor Marco Biagi. Nel corposo documento di rivendicazione, inviato la sera successiva ad oltre cinquecento indirizzi di posta elettronica, non si rilevano riferimenti ai Nuclei comunisti combattenti; questa circostanza può essere letta quale indiretta conferma della confluenza dei Nuclei nelle Brigate rosse-PCC, culminata nell'omicidio D'Antona. Ulteriori, significativi avalli agli omicidi del professor Biagi sono stati forniti dai detenuti «irriducibili», che in occasione di diversi processi sono intervenuti per riaffermare la validità della linea politica delle Brigate rosse-PCC. Peraltro, recenti acquisizioni investigative confermano il ruolo di alcuni detenuti storici delle Brigate rosse nell'elaborazione del documento di rivendicazione dell'omicidio D'Antona.

Le rivendicazioni degli omicidi D'Antona e Biagi (sulle quali vale la pena soffermare l'attenzione) ribadiscono e aggiornano la linea ideologica, politica ed operativa delle Brigate rosse. La prima svolge un'ampia analisi della situazione interna, con forti critiche al Governo D'Alema, colpevole di aver avallato un sistema neo-corporativo di concertazione tra Governo, Confindustria e sindacati. Conseguentemente, sostiene la strategia di «colpire il cuore dello Stato», mentre sul versante internazionale propugna la costruzione di un «Fronte combattente antimperialista». Nella seconda rivendicazione il professor Biagi viene individuato come l'artefice di un «progetto di ridefinizione (...) delle relazioni neocorporative tra esecutivo, Confindustria e sindacato confederale», in linea con il Governo Berlusconi, accusato di voler questa volta superare la concertazione per avviare una rimodellazione sociale e politica. Sul fronte internazionale ampio spazio viene riservato alla politica «espansionistica della catena imperialista avviata negli anni ottanta dagli USA», al crollo politico dei paesi del Patto di Varsavia e ai nuovi equilibri determinatisi nello scacchiere internazionale. Il documento, dopo aver salutato la strage delle *Twin Towers* come un attacco alla strategia imperialista, sostiene la necessità di nuove alleanze tra le forze rivoluzionarie dell'area europeo-mediterranea-mediorientale volte alla costruzione di un «Fronte combattente antimperialista».

Negli ultimi anni, accanto alle nuove BR, si sono evidenziati i Nuclei territoriali antimperialisti (NTA), con una specifica vocazione antiatlantica e antiamericana ed altri gruppi terroristici che dichiarano esplicitamente di volersi rapportare alle Brigate rosse, quale «suprema istanza» della strategia della lotta armata. Mi riferisco al Nucleo proletario rivoluzionario (NPR), che ha rivendicato il fallito attentato del luglio 2000 alla sede milanese della CISL, al Nucleo iniziativa proletaria rivoluzionaria (NIPR), che ha rivendicato gli attentati del 2000 e del 2001 alla Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici, alle sedi del Consiglio per le relazioni Italia-USA e all'Istituto affari internazionali. Su questa linea si collocano anche altri gruppi come i Nuclei armati per il comunismo, il Nucleo proletario combattente e i Nuclei proletari per il comunismo, che hanno rivendicato diversi, recenti attentati in Sardegna.

In prospettiva critica verso le Brigate rosse si pone, invece, il «Fronte rivoluzionario per il comunismo», che ha rivendicato i falliti attentati incendiari compiuti

nel luglio 2002 ai danni della succursale FIAT di Milano e della sede CISL di Monza. Questo fronte si discosta dalla «deriva militarista» delle nuove BR e propone una «alternativa» incentrata sullo strumento tattico della «propaganda armata», con attacchi destinati a suscitare scalpore e raccogliere consenso tra le masse popolari.

Parallelamente, altri sodalizi, non direttamente responsabili di azioni delittuose, sostengono posizioni tese al sovvertimento dell'ordinamento statale, privilegiando il lavoro politico tra le masse, da svolgersi in ambito intermedio tra attività pubbliche e clandestinità. Su queste posizioni si sono talvolta evidenziati i CARC (Comitati di appoggio alla resistenza per il comunismo), che hanno promosso una campagna volta a costruire un «Fronte popolare per la ricostruzione del partito comunista». Tra le sigle che denotano una certa familiarità con le tematiche delle formazioni eversive, ricordo il «Fronte popolare di liberazione» e la «Colonna Margherita Cagol» che, nel luglio 2002, ha preannunciato la ripresa della lotta politica sotto forma di «guerriglia metropolitana».

Sulla base degli elementi che ho appena richiamato, gli analisti ritengono che le BR-partito comunista combattente e i gruppi affini continueranno a concentrarsi sul conflitto economico sociale, ma terranno alta la mira anche sui temi dell'antimperialismo, soprattutto nella malaugurata evenienza della guerra in Iraq.

Parlo ora del movimento anarco-insurrezionalista. L'area anarco-insurrezionalista costituisce una evoluzione radicale del più ampio movimento anarchico dal quale si distacca, assumendo, come ho già detto, connotazioni autonome e marcatamente eversive.

Sotto il profilo operativo, essa utilizza, secondo gli insegnamenti del suo principale ideologo, Bonanno, in luogo di un assetto organizzativo verticistico e strutturato, la costituzione progressiva di «gruppi di affinità» che rappresentano «unità autonome di base, autogestite», nate «in relazione a precipue situazioni e che si richiamano alla conflittualità permanente, all'autogestione, e all'attacco». Già sul finire degli anni ottanta, viene esaltata la pratica dell'attacco alle realizzazioni del capitale e dello Stato sul territorio, privilegiando le strutture minimali (cavi, fili, condotte, tubi, antenne, centraline, tralicci), senza cui le strutture complesse diventano inutilizzabili. Il tema delle piccole azioni viene così a far parte del progetto insurrezionale e ne costituisce il tessuto di fondo.

Fondamentale, nell'evoluzione dell'ideologia insurrezionalista, è la pubblicazione, nel 1996, di un comunicato a firma degli anarchici detenuti Giuseppe

Stasi e Gregorian Garagin, nel quale viene proposta «la ricostruzione in senso rivoluzionario di una organizzazione anarchica combattente, internazionalista ed antimperialista, in rapporto con tutte le forze rivoluzionarie che intendono sovvertire l'ordine dello Stato». Il dibattito che ne consegue evidenzia il tentativo di conciliare l'individualismo anarchico con il principio organizzativo della lotta armata, tipico dei gruppi rivoluzionari marxisti, e di armonizzare l'attacco, il sabotaggio, l'azione diretta insurrezionale, sia individuale sia di gruppo, con il progetto organico di un anarchismo combattente.

All'idea della struttura organizzativa, però, è mancato più volte il riscontro esauriente di atti terroristici ascritti agli anarco-insurrezionalisti. Infatti, molte ipotesi di reati associativi per finalità eversive, formulate sul piano investigativo dai pubblici ministeri, non sono state condivise dai giudici delle indagini preliminari, o si sono affievolite durante l'*iter* dibattimentale, nonostante i numerosi fattori indiziari acquisiti a carico di elementi di spicco dell'area anarco-insurrezionalista. In coerenza con le sue premesse, questo movimento ha promosso specifiche campagne sull'intero territorio nazionale, sostenute anche con ampia diffusione documentale, su tematiche di volta in volta antirepressive, anticarcerarie, antigioiudiziarie, ecologiste, anticlericali ed antimperialiste. A partire dal 1998, come attestano i documenti che ho consegnato alla presidenza, queste formazioni hanno fatto registrare un incremento dell'attività delittuosa ed un concomitante innalzamento della capacità offensiva, sintomatica, spesso, di un clima di odio verso le forze dell'ordine e le istituzioni.

Mi limito qui a ricordare le sei lettere recapitate nel luglio di quell'anno a personalità istituzionali, contenenti ordigni esplosivi, la cui deflagrazione avrebbe potuto provocare danni fisici, anche gravi; l'ordigno esplosivo disinnescato a Bologna nel luglio 2001, che avrebbe potuto produrre effetti letali; da ultimo, l'attentato del dicembre 2002 contro la questura di Genova. In quest'ultimo caso, le modalità dell'azione (rivendicata con un volantino a firma «Brigata 20 luglio», la stessa dell'attentato del febbraio precedente al Viminale) inducono a ritenere che gli ordigni erano stati collocati non per finalità dimostrative ma per colpire gli operatori della polizia.

All'accresciuta capacità offensiva, si è accompagnata una spiccata vocazione internazionalista, nel cui alveo sono maturati i gravi fatti di terrorismo in Italia, Spagna e Grecia, rivendicati con varie sigle eversive. Da tempo, l'insurrezionalismo coltiva il disegno di

costituire una struttura internazionale di raccordo tra soggetti e movimenti di più paesi, denominata «Internazionale antiautoritaria insurrezionalista-I.A.I.».

I falliti attentati dell'ottobre 1999, ai danni della caserma dei carabinieri di Musocco e della sede dell'ENET (Ente nazionale ellenico per il turismo) di Milano, rivendicati dalla sigla «Solidarietà internazionale», sono riconducibili ad una comune azione di solidarietà a favore dell'anarchico Nikos Matziotis, tratto in arresto in Grecia per aver collocato una bomba, nel dicembre 1997, al Ministero dello sviluppo. D'altra parte, il gruppo anarchico greco di cui il Matziotis era leader, ha rivendicato attentati incendiari in danno di obiettivi italiani, realizzati in Grecia nell'aprile 1998. I collegamenti con la Spagna sono comprovati dai rinvenimenti di ordigni avvenuti nel giugno e dicembre 2000 in Milano, rispettivamente nella cripta di sant'Ambrogio e sulle guglie del Duomo.

I due episodi sono stati rivendicati con volantini firmati «Solidarietà internazionale», in cui è fatto specifico riferimento alla lotta contro il regime carcerario spagnolo Fies, (*Fichero de internos de especial seguimiento*) applicato anche nei confronti di terroristi italiani detenuti in Spagna. Tra questi, vale la pena di ricordare Michele Pontolillo, Claudio Lavazza e Giovanni Barcia, arrestati per aver partecipato ad una rapina di autofinanziamento conclusasi con un violento conflitto a fuoco nel corso del quale hanno perso la vita due poliziotte spagnole e sono stati feriti una guardia giurata e tre dei rapinatori.

Un cenno a parte meritano altri episodi criminosi, posti in essere alla vigilia del G8, nel luglio 2001, e rivendicati con un volantino, di chiara matrice anarchica, siglato «Cooperativa artigiana fuoco e affini (occasionalmente spettacolare)».

Nei fatti di Genova si sono distinti per la loro violenza i cosiddetti *black blok*, guerriglieri urbani di estrazione prevalentemente anarchica, attivi in Irlanda, Germania, Austria, Spagna, Grecia, nel Regno Unito e in diversi paesi dell'est europeo.

Ad ulteriore conferma degli stretti legami tra i gruppi anarchici italiani e spagnoli, sottolineo i recenti invii di plichi esplosivi alla redazione di Barcellona del quotidiano *El Pais* e alle sedi Iberia di Roma, Malpensa e Fiumicino, nonché alle sedi romane della RAI e della radio televisione spagnola, accompagnati da un volantino firmato con cinque «c»: cellula contro capitale carcere i suoi carcerieri e le sue celle.

Debbo, infine, evidenziare la saldatura tra le «campagne» ambientaliste e quelle «antirepressive» che

sembra essersi realizzata in occasione del recente attentato ad un impianto di risalita dell'Abetone, rivendicato con scritte murali («Fuoco ai distruttori - Marco Libero») e con vari volantini pervenuti a diversi organi di stampa. Il riferimento è al noto anarco-ambientalista Marco Camenisch, recentemente estradato in Svizzera, dopo aver scontato dodici anni di reclusione in Italia per concorso in tentato omicidio, detenzione e porto abusivo di armi e materiale esplosivo, nonché per concorso aggravato in attentati a diverse linee di trasmissione di energia elettrica.

Negli stessi giorni si sono registrati tre attentati a ripetitori di telefonia mobile ubicati nelle limitrofe province di Massa, Lucca e Livorno.

I temi della difesa dell'ambiente congiunti a quelli della lotta alla «Colonizzazione italiana» compaiono frequentemente nelle rivendicazioni dei gruppi anarco-insurrezionalisti sardi che si sono distinti per la loro virulenza, per i collegamenti con i Nuclei proletari comunisti e, secondo una prassi ormai consolidata nell'isola, con frange separatiste ed esponenti della criminalità locale. Negli ultimi mesi questi gruppi hanno scatenato una stagione di violenze, contrassegnata nella notte tra sabato e domenica scorsi da un attacco armato ad una pattuglia dei carabinieri conclusosi fortunatamente senza vittime.

Per quanto riguarda l'estrema destra, nel corso degli ultimi due anni non si sono registrati episodi di natura eversivo-terroristica attribuibili a formazioni di estrema destra. Si deve peraltro evidenziare che, nel corso dell'anno, sono emersi contatti fra personaggi legati all'estrema destra ed ambienti mercenari internazionali, finalizzati addirittura al sovvertimento di uno Stato estero. Il 5 dicembre due persone sono state trattate in arresto per traffico illegale di armi e per arruolamento, addestramento e collocazione di soldati di ventura.

Da un punto di vista generale, è possibile schematizzare il variegato panorama dell'estrema destra in due grandi settori: quello dell'area «politica» e quello dell'area «aggressiva».

Nella prima, possono ricomprendersi le formazioni della destra radicale più legata alle concezioni storiche e ai principi classici di riferimento. Ad essa fanno capo i movimenti «Forza nuova», «Sinergie europee», «Fascismo e libertà». Nella stessa area politica vanno altresì ricomprese le formazioni della destra nazional-popolare ed antagonista legata a tematiche incentrate sull'antimondialismo e sull'antimperialismo USA, nonché il «Fronte sociale nazionale» ed il «Movimento rinascita nazionale». All'area politica

fanno pure riferimento una serie di formazioni tra le quali spiccano il «Centro studi *trans lineam*», l'associazione culturale «Noi stessi» ed alcune formazioni dell'integralismo cattolico che si contrappongono alla presunta islamizzazione dell'occidente.

Aggiungo, oltre ai movimenti «Base autonoma» e «Nuovo ordine europeo», il movimento antisemita «Comunità politica d'avanguardia» che, invece, catalizza in chiave anti-americana e anti-israeliana esperienze ed istanze politico-religiose di derivazione islamica.

Nell'area aggressiva possono includersi le formazioni *skinheads* e frange violente delle tifoserie *ultras*. Mentre l'estrema destra politica sembra accusare una fase di stasi, un certo successo riscuotono i gruppi violenti diffusi essenzialmente negli ambienti dello stadio, nei circuiti musicali di area ed in alcune ristrette frange di emarginazione metropolitana.

Si tratta del segmento di estremismo più sensibile al richiamo della violenza in quanto culturalmente più debole e privo di stabili obiettivi.

L'infiltrazione ideologica delle tifoserie *ultras* costituisce uno dei motivi di maggiore preoccupazione a causa della difficoltà di prevenire atti di violenza in un ambiente caratterizzato dalla commistione, spesso inestricabile, tra delinquenti comuni che frequentano le curve degli stadi ed elementi che professano ideologie estreme.

Resta, infine, da dire che negli ultimi anni estremisti di destra in possesso di armi da fuoco si sono resi responsabili di reati contro il patrimonio, mentre, in tempi recenti, è emerso il coinvolgimento di alcuni neofascisti romani in numerose rapine in danno di istituti di credito del Lazio, della Toscana e dell'Emilia Romagna.

Seppure brevemente, riferirò, adesso sull'illegalità politica diffusa. Accanto ai fenomeni di matrice eversiva e terroristica, permettetemi di insistere su quei fenomeni trasversali di illegalità politica diffusa che, consolidandosi, possono spianare la strada a forme ben più gravi di violenza.

Risparmio alle Commissioni riunite l'esposizione degli episodi più emblematici di questa violenza; vi fornisco, però, alcuni dati riassuntivi.

Nell'anno scorso, sono stati 119 gli attentati - incendiari e dinamitardi - e le devastazioni in danno, rispettivamente, di 49 edifici istituzionali, 25 sedi di partito, 11 sedi di organizzazioni sindacali e 34 istituti scolastici. Nello stesso periodo, si sono registrati 413 danneggiamenti nei confronti dei medesimi obiettivi, 293 dei quali hanno avuto ad oggetto sedi di partito.

Particolarmente prese di mira risultano le agenzie di lavoro interinale, che sono state fatte oggetto di 66 azioni di danneggiamento, alcune delle quali di rilevante entità.

Milleduecentoquarantadue sono state le minacce rivolte a persone, attraverso lettere, scritte murali o a mezzo telefono, 353 quelle dirette contro obiettivi «sensibili». Va segnalato, in particolare, il notevole incremento delle intimidazioni rivolte ad esponenti e sedi sindacali, che in un anno sono triplicate, passando dalle 38 del 2001 alle 117 del 2002. Sempre nel 2002 si sono verificati 30 episodi violenti di intolleranza politica o razziale, mentre numerose sono state le manifestazioni nel corso delle quali si sono verificati episodi di turbativa dell'ordine pubblico.

Anche sul versante delle tifoserie calcistiche si registrano segnali poco tranquillizzanti. Molti estremisti politici, di destra e di sinistra, sono diventati, nel tempo, anche *leader* delle frange *ultras* più facinorose, rendendosi responsabili, in tale veste, di episodi, anche gravi, di intemperanza e di intolleranza razziale.

Di fronte a questi fenomeni occorre che ognuno faccia la sua parte: le forze dell'ordine devono continuare ad esercitare un'azione sempre più penetrante e capillare di informazione, di monitoraggio, di prevenzione e, all'occorrenza, di repressione, che riaffermi la legalità anche individuando i canali di finanziamento delle formazioni estremiste.

Per altro verso, è assolutamente determinante il ruolo dell'autorità giudiziaria, al fine di assicurare una tempestiva, rigorosa e, soprattutto, uniforme applicazione della legge, che consenta di punire, in modo adeguato, tutti coloro che si rendono responsabili di qualsiasi atto illegale.

Spetta infine al Governo, al Parlamento e alle forze politiche sostenere questa azione, esprimendo, senza alcuna indulgenza, la più ferma ed unanime condanna per ogni atto di violenza, intimidazione ed illegalità, da qualsiasi parte esso provenga, ed adottando, se necessario, anche appropriate misure di carattere legislativo.

Vorrei affrontare, adesso, la questione del terrorismo internazionale.

L'offensiva militare condotta in Afghanistan dalle forze della coalizione internazionale ha fortemente inciso sulle capacità operative di Al Qaeda, ma non ne ha neutralizzato la minaccia. Un complesso lavoro di *intelligence*, svolto in diverse aree geografiche, ha infatti posto in evidenza un certo riposizionamento dell'organizzazione di Osama Bin Laden, soprattutto in quei paesi a forte presenza islamica, che garanti-

scono maggiori possibilità mimetiche alle sue articolazioni operative. Al riguardo, le risultanze investigative hanno rivelato che le potenzialità offensive della rete terroristica sono ancora notevoli, come confermano anche i sanguinosi attentati che, da Bali a Mombasa, hanno colpito beni e cittadini di paesi impegnati nell'operazione *Enduring Freedom*.

Le prime indagini avrebbero avvalorato l'ipotesi di una diretta responsabilità della rete terroristica transnazionale di Osama Bin Laden e, quindi, l'esistenza di un ampio progetto eversivo che interesserebbe l'Africa orientale ed alcune regioni del sud-est asiatico, tutte caratterizzate da conflitti religiosi, verso le quali confluirebbero migliaia di militanti fuoriusciti dall'Afghanistan, che contano sulla buona accoglienza delle locali comunità islamiche.

L'analisi delle più recenti acquisizioni informative evidenzia la persistenza di tre differenti livelli di cellule terroristiche di matrice integralista islamica, definiti in funzione della dipendenza gerarchica, delle capacità operative e della natura dei loro obiettivi.

Il primo livello è costituito da cellule direttamente collegate al vertice di Al Qaeda, che impartisce istruzioni ed ordini operativi; il secondo livello è composto dalle organizzazioni che si riconoscono nel Fronte islamico per la Jihad contro gli ebrei ed i crociati, struttura dalle forti connotazioni antioccidentali, creata da Bin Laden, che collega distinte formazioni, operanti in diverse aree di conflitto; il terzo livello, invece, è formato da un agglomerato di cellule autonome, a struttura reticolare, e spesso a composizione transnazionale, non sempre direttamente collegate ad Al Qaeda, unite, tuttavia, dal comune progetto di aggressione all'Occidente ed ai simboli che lo rappresentano. Su questo modello si articolavano le cellule di ispirazione salafita operanti in Europa (principalmente in Germania, Francia, Inghilterra, Belgio, Spagna ed Italia), smantellate del corso del 2001-2002, che si prestavano assistenza reciproca sul piano logistico, finanziario e propagandistico.

La maggior parte degli stranieri coinvolti nelle indagini condotte in Italia dall'inizio degli anni novanta sono entrati illegalmente nel nostro territorio, ed hanno poi tentato di regolarizzare la loro posizione attraverso diversi strumenti, compresa la richiesta di asilo politico. È emerso anche il ruolo focale svolto da alcuni centri di aggregazione islamica che, in diversi modi, hanno cercato di agevolare l'inserimento di soggetti conosciuti per il radicalismo delle loro posizioni politico-religiose. Non sono finora emerse, invece, sicure connessioni tra terrorismo internazionale ed

organizzazioni per l'immigrazione clandestina verso l'Italia, a differenza di quanto risulta per altri paesi europei.

Certamente il primo livello operativo, posto alle dirette dipendenze di Osama Bin Laden, è stato indebolito dall'attacco all'Afghanistan. Ma il secondo ed il terzo livello non hanno subito eguali danni, ed è perciò prevedibile che la minaccia maggiore venga da loro e, specialmente, dalle cellule autonome, per lo più formate da numerosi *mujahedin* addestrati nei campi dell'area afgano-pakistana. Si tratta di individui e gruppuscoli difficilmente individuabili, a causa della loro struttura organizzativa elementare, fortemente compartimentata.

In questo quadro, le dichiarazioni diffuse il 2 novembre 2002 dall'emittente qatariana *Al Jazira*, con le quali Bin Laden ha rinnovato la minaccia di azioni terroristiche contro gli Stati Uniti e i loro principali alleati, tra cui l'Italia, hanno ulteriormente elevato il grado di rischio a cui anche il nostro paese è esposto.

La diffusione del messaggio potrebbe infatti essere il segnale per l'avvio di progetti terroristici, da attuare nel medio termine, ad opera di cellule dormienti dell'organizzazione Al Qaeda, analogamente a quanto si è già verificato in occasione degli attentati contro le ambasciate degli Stati Uniti d'America in Kenya e Tanzania, ad opera di terroristi colà stabilitisi da diverso tempo senza destare alcun sospetto nelle forze di sicurezza.

Informazioni provenienti da qualificati circuiti internazionali, ci dicono che Al Qaeda sarebbe in grado di impiegare sostanze molto nocive in azioni terroristiche e che disporrebbe, a questo fine, di un'articolata struttura per l'addestramento alla produzione, manipolazione ed utilizzo di aggressivi chimico-batteriologici. Importanti conferme in questo senso giungono da due recenti operazioni condotte in Francia e Gran Bretagna dalle forze di polizia locali (per maggiori dettagli su queste operazioni, rimando alla relazione a disposizione delle Commissioni).

Per quanto riguarda l'Italia risulta soltanto l'ipotesi investigativa, emersa nel febbraio 2002, di un progetto di adulterazione delle condutture idriche dell'ambasciata statunitense a Roma. Naturalmente, quello degli attentati chimici non è il solo rischio a cui è esposto il nostro paese. Basti ricordare le indagini appena avviate su un gruppo di cinque marocchini trovati in possesso di esplosivi, di carte geografiche e mappe sulle città di Padova, Treviso e Verona, dove risulta contrassegnato il comando NATO FTASE.

Indagini più vaste e complesse, ma analoghe, sono in corso in altre parti d'Italia.

Per ciò che concerne, infine, gli eventuali riflessi in Italia del conflitto israelo-palestinese, fonti di *intelligence* segnalano che le principali organizzazioni in lotta sono orientate a limitare le azioni armate ai territori investiti dal conflitto stesso. Va tuttavia segnalato che potenziali rischi verso obiettivi occidentali potrebbero derivare da elementi dissidenti di formazioni palestinesi.

Ho già detto che il quadro complessivo della minaccia terroristica, interna ed internazionale, assumerebbe connotazioni ancora più preoccupanti nella malaugurata ipotesi di una guerra in Iraq. In tal caso, come risulta da numerosi segnali premonitori e attendibili informazioni, è assai probabile che individui e gruppi inclini alla pratica dell'illegalità politica farebbero di tutto per inquinare e deviare il confronto politico-sociale e le pacifiche manifestazioni di piazza, preparando il terreno, anche senza volerlo, a forme di violenza maggiore. Non si può peraltro escludere che nel clima generale prodotto dalla guerra gruppi eversivi di diversa origine e cultura convergano spontaneamente nel segno della comune avversione alla NATO, agli Stati Uniti d'America e ad Israele o addirittura concordino le loro azioni, secondo la vecchia idea del marciare divisi per colpire uniti. Comunque, di fronte alla percezione di un innalzamento del livello della minaccia, abbiamo avvertito l'esigenza di definire nuove strategie di contrasto per una più efficace risposta alla duplice sfida delle centrali terroristiche interne ed internazionali.

Deciso impulso è stato conferito alla cooperazione internazionale di polizia preventiva e investigativa, sia nell'ambito dell'Unione europea e di Europol, sia negli altri fori bilaterali e multilaterali. Intensa è anche la cooperazione nell'area mediterranea - segnatamente il partenariato euromediterraneo e il Foro mediterraneo - al fine di stabilire ancora più stretti collegamenti con le polizie dei paesi nordafricani, ritenuti ad elevato rischio per la presenza di cellule terroristiche di matrice islamica. È stata inoltre rinsaldata la collaborazione operativa con i servizi di polizia specializzati dei partner europei, degli Stati Uniti d'America e degli altri Stati della coalizione internazionale contro il terrorismo.

In questa cornice si collocano le attività investigative di recente avviate con le polizie argentina e salvadoregna, nonché la costituzione di unità miste di indagine italo-spagnole, strumento indispensabile per lo svolgimento di specifiche investigazioni su cellule eversive operanti in più contesti territoriali.

Sul versante della lotta al finanziamento del terrorismo, il lavoro del comitato di sicurezza finanziaria e delle forze di polizia ha consentito di congelare beni e danaro appartenenti a 67 soggetti. Sono stati poi rafforzati i dispositivi di vigilanza e sicurezza a tutela degli obiettivi civili e religiosi presenti sul territorio nazionale, modulando opportunamente i sistemi di intervento a protezione delle frontiere marittime, aeree e terrestri, anche attraverso coordinate azioni internazionali.

Per parte sua, l'UCIS ha potenziato le misure di protezione individuale (sono oggi 673 le persone destinatarie di servizi di scorta o di tutela), anche se siamo ben consapevoli della impossibilità di proteggere tutti coloro che, a vario titolo, sono teoricamente esposti a rischio.

Sul versante interno, il proliferare di sigle eversive, la rigida compartimentazione esistente al loro interno e le conseguenti difficoltà di penetrazione investigativa hanno imposto un adeguamento delle strategie organizzative ed operative. Si stanno pertanto riorganizzando gli uffici Digos, con l'istituzione di 26 sezioni interprovinciali antiterrorismo, in linea con le nuove funzioni attribuite al pubblico ministero distrettuale, per meglio coordinare l'azione degli organi investigativi territoriali. Similmente, l'Arma dei carabinieri e la Guardia di finanza stanno affinando gli strumenti e le modalità operative. È stato inoltre costituito presso il dipartimento della pubblica sicurezza un gruppo di lavoro tecnico per lo scambio informativo in materia di prevenzione e repressione del terrorismo, del quale fanno parte esperti delle forze di polizia, dei servizi di sicurezza e del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che in questi mesi ha svolto un intenso e proficuo lavoro.

Più in generale, l'azione di contrasto si è avvalsa, oltre che dei tradizionali strumenti informativi ed investigativi, anche della più ampia gamma di istituti introdotti con la normativa antiterrorismo del 2001. Di estrema utilità si sono rivelate le intercettazioni preventive, anche telematiche, strumento amministrativo affidato al ministro dell'interno, pur con il controllo di legittimità dell'autorità giudiziaria, per far luce su situazioni e comportamenti ritenuti interessanti per il successivo sviluppo dell'attività di indagine e per la cattura dei latitanti. Notevoli risultati ha dato l'attività di monitoraggio della rete Internet, divenuta ormai strumento abituale per la diffusione di messaggi eversivi: l'informatica ed i «covi telematici» costituiscono, infatti, una delle maggiori novità del modo di organizzarsi ed esprimersi delle formazioni terroristiche.

Anche per questo si è dato largo spazio alla formazione specialistica degli operatori delle forze dell'ordine.

I buoni risultati investigativi conseguiti nell'ultimo anno convalidano l'impegno e la professionalità degli inquirenti. Dopo l'11 settembre del 2001, le forze dell'ordine hanno concluso numerose indagini sulle reti terroristiche di matrice islamica presenti nel nostro paese, che hanno portato all'arresto di 55 persone (alcune delle quali già condannate) sospettate di svolgere un ruolo di fiancheggiamento, di sostegno logistico ed in alcuni casi di partecipazione diretta ai gruppi di fuoco. Nel novembre del 2001 si è conclusa l'operazione «Al Muhajirun», che ha consentito di sgominare una rete terroristica tunisino-algerina, attiva in Lombardia, appartenente al «Gruppo salafita per la predicazione ed il combattimento». Nel successivo mese di febbraio, sulla scorta di informazioni circa il rischio di attentati alle condotte idriche di alcune ambasciate, sono stati fermati tre cittadini marocchini trovati in possesso di una cartina particolareggiata dell'area circostante l'ambasciata del Regno Unito e di strumenti idonei alla contraffazione di documenti. L'operazione è stata completata con l'arresto di altri sei marocchini, che disponevano di mappe della rete idrica di Roma e di quattro chilogrammi di ferrocianuro di potassio, nonché di numerosi moduli in bianco per il rilascio del permesso di soggiorno.

Nel mese di settembre sono stati arrestati a Gela, mentre si trovavano a bordo del cargo mercantile «Sara» (segnalato come vettore appartenente ad Al Qaeda) 15 cittadini pakistani muniti di documenti contraffatti. Nei confronti degli indagati, ancora in stato di detenzione, sono in corso attive indagini su scala internazionale. Un ulteriore importante successo è poi costituito dalla cattura, avvenuta il 28 settembre scorso, del tunisino Baazaoui Mondher Ben Mohsen, elemento di rilievo internazionale nel terrorismo islamico.

L'assiduo impegno investigativo volto a disarticolare la minaccia interna, ci ha consentito di individuare e catturare elementi di spicco delle Br-Pcc, già condannati per gravi delitti e latitanti all'estero. Tra le operazioni più significative, merita un cenno quella conclusa nello scorso mese di ottobre, nel quadro delle indagini relative all'omicidio del professor D'Antona, nei confronti dei terroristi Michele Mazzei, Francesco Donati, Francesco Galloni e Antonino Fosso - tutti già condannati all'ergastolo per omicidio - che nel carcere di Trani, secondo quanto finora accertato dalla magistratura, avevano elaborato docu-

menti preparatori della rivendicazione dell'assassinio di via Salaria. Nel medesimo contesto di indagine, sono stati emessi provvedimenti di custodia cautelare in carcere nei confronti di tre ex militanti dei Nuclei comunisti combattenti, Nadia Desdemona Lioce, Mario Galesi e Michele Pegna, accusati di appartenere alle Br-Pcc. Inoltre, grazie anche alla collaborazione delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie straniere, si è riusciti ad individuare ed arrestare tre latitanti di primo piano, sospettati di essere organici alle Br-Pcc: Paolo Persichetti, Leonardo Bertulazzi e Nicola Bortone. Quest'ultimo, all'atto dell'arresto, si è dichiarato «militante rivoluzionario» e si è chiuso nel silenzio.

L'azione di contrasto alle formazioni anarco-insurrezionaliste ha portato all'arresto dall'inizio del 2000, per reati di varia natura, di 44 persone.

Numerose indagini sviluppate nell'ultimo anno nei confronti di gruppi neofascisti hanno consentito di trarre in arresto 19 persone per rapina, tentato omicidio e reati in materia di armi ed esplosivi, mentre 156 sono state deferite all'autorità giudiziaria prevalentemente per reati a sfondo razziale ed apologia di fascismo. Una particolare rilevanza assume l'arresto negli ultimi mesi a Roma di quattro elementi gravitanti nell'area dell'estremismo di destra, ritenuti responsabili di oltre 20 rapine consumate nel centro Italia, nonché la cattura degli ex militanti Nar Gilberto Cavallini e Pasquale Belsito, quest'ultimo da tempo latitante.

Concludendo, debbo osservare che i segnali di allarme provenienti dall'arcipelago eversivo italiano prescindono spesso dal quadro internazionale e trovano i loro appigli nelle politiche economiche, sociali ed istituzionali dell'attuale Governo. Anche i grandi progetti di cui il Governo Berlusconi sta avviando la realizzazione potrebbero alimentare pretestuose e violente opposizioni ancorate ai temi dell'ambientalismo più radicale, come è accaduto con le iniziative ecoterroristiche contro l'Alta velocità.

Signor presidente, onorevoli colleghi, vi chiedo scusa per la pesantezza di questo mio intervento e della documentazione allegata. Ho cercato di darvi una rappresentazione esauriente ed obiettiva dell'illegalità politica e del terrorismo che in varia misura minacciano l'Italia. Spero che vi troviate elementi utili per sviluppare le vostre analisi e le vostre valutazioni. Personalmente, e con tutta la mia responsabilità di ministro dell'interno, mi accingo ad ascoltarle, con la dovuta attenzione, ben sapendo che su una materia così sfuggente e sensibile è facile nutrire idee ed opinioni diverse. Ma in questo caso ciò che più conta è

ritrovare le ragioni essenziali per un comune impegno contro l'illegalità politica ed il terrorismo. Di certo nessuno di noi potrà strumentalizzare la discussione a fini politici di parte. Del resto siamo tutti egualmente interessati a garantire la libera manifestazione delle opinioni e del dissenso, mantenendola però nell'alveo della legalità costituzionale. In momenti più difficili di questo, l'unità dei democratici italiani attorno ai valori fondamentali della Costituzione è riuscita a sconfiggere un terrorismo ben organizzato, più risoluto e feroce. Anche oggi, pur in presenza di profondi contrasti sociali e politici, noi siamo capaci, grazie anche al generoso impegno delle forze dell'ordine, di sconfiggere questo nuovo terrorismo. Basta volerlo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la sua esauriente relazione. Come stabilito in precedenza, sospendo brevemente la seduta; alla ripresa avranno luogo le domande dei commissari al ministro.

La seduta, sospesa alle 13,35, è ripresa alle 14.

PRESIDENTE. Riprendiamo i lavori con gli interventi dei colleghi che intendono porre domande al ministro o formulare osservazioni.

FILIPPO MANCUSO. Signor ministro, la sua relazione è stata esemplare per accuratezza: immagino che lei abbia attinto a tutto il suo patrimonio di buona fede e di conoscenze per dare al Parlamento una cognizione il più possibile diffusa della complessità del fenomeno, per rendere conto del quale ha accettato l'invito che le è stato rivolto dalle Commissioni.

Ho notato qualche errore storiografico, come quello, ad esempio, di considerare una novità italiana la trasformarsi dell'anarchismo in un movimento operativo: nella storia dell'anarchia sono sempre esistite frange che si sono trasformate in una sorta di truppe operative. Anche questa piccola inesattezza, forse, può ridimensionare quell'elogio di completezza che le ho rivolto.

Vi è, signor ministro, un fatto sul quale lei non avrebbe potuto, probabilmente, prevenire la mia curiosità: lei ha giustamente connotato l'attuale terrorismo di sinistra come una frangia ereditaria dell'antico fenomeno analogo. Forse si tratta di una semplificazione giornalistica perché, come lei stesso ha riconosciuto, altri e diversi sono i presupposti dell'una situazione e dell'altra: se i presupposti mutano, gli effetti non possono essere comparati, almeno sul piano dell'impostazione problematica.

Anche ammettendo, come in parte si deve fare, l'esattezza di questo collegamento, chiedo al ministro perché la Polizia di Stato - non so se il capo della polizia o l'amministrazione di cui lei è al vertice - ha smobilitato, in gran parte, l'esperienza dei funzionari che avevano svolto con notevole successo la prima campagna antiterrorismo, destinandoli ad incarichi che non hanno nulla a che vedere con ciò. Si dà il caso che questo sia avvenuto nei confronti di persone entrate in conflitto con il capo della polizia. Non voglio pronunciare nomi - glieli farò poi in via riservata - perché non vorrei indicare alla persecuzione del capo della polizia queste altre sue prede. Quando il ministro si compiacerà di ammettermi ad un colloquio personale, con la responsabilità che ho e che lei ha a sua volta, signor ministro, le svelerò i nomi; tra l'altro, le dirò che, nell'esigenza di utilizzare le esperienze professionali adstrate contro il primo terrorismo, è stato liquidato per dissensi con il capo della polizia e per vendetta di lui, il numero uno di questa materia, mandato a ricoprire l'incarico di questore a Brindisi, da dove è stato poi trasferito. Si trattava del numero uno in assoluto, che non compiacenza, evidentemente, le bizze.

Tale fenomeno, che non mi permetto di rendere eponimo per la ragione che ho spiegato, non si limita ad un singolo funzionario, tanto che l'amministrazione della polizia, sempre ambita tra i giovani delle migliori leve, si sta depauperando. Su 2.500 funzionari - vice questori e simili - 1.000 hanno presentato domanda di esodo: l'amministrazione sostiene che sono 300 o 400, ma anche in questo caso la situazione sarebbe assai allarmante, dato il livello degli esodanti, per l'efficienza in generale e per l'aspetto, che il ministro ha giustamente puntualizzato, della lotta al terrorismo. Non bisogna considerare tale fenomeno semplicemente in funzione della prevenzione e repressione del terrorismo, ma anche di un interesse più vasto: tra gli elementi che sono già esodati, che stanno esodando, o chiesto di esodare, vi sono alcune tra le migliori intelligenze del servizio, che presentano la comune caratteristica di non essere subordinati ai capricci dispotici, ad esempio relativi alle promozioni.

Lei, signor ministro, l'altro giorno è stato da me sollecitato a sorvegliare su questa materia. Sappia, però, che le ragioni al tempo stesso etiche, finanziarie e funzionali per cui questo esodo è diventato massiccio (ma varrebbero anche ove non fosse così massiccio, come le peggiori cifre indicano) sono significative di uno scontento motivato, per esempio, dall'arbitraria pro-

gressione e promozione di carriera, a tal punto che, se non sei un servo del capo della polizia, non la ottieni neppure se fossi Dante Alighieri. Questo è un problema che riguarda il paese e sul quale innesto un altro interrogativo: quanti sono i ricorsi giurisdizionali ed amministrativi presentati da funzionari non promossi e chi sono, invece, i funzionari promossi (mi riferisco alla carriera nella Polizia di Stato)? Qual è il loro *pedigree*, quali sono i loro collegamenti, di passate consuetudini, con il capo della polizia? Quali non sono, invece, tali collegamenti per quanto riguarda i funzionari che sono stati estromessi oppure trasferiti o, ancora, conculcati nelle loro giuste aspirazioni di promozione? Tutto questo attiene alla questione dell'antiterrorismo, che non si può attuare con il personale proveniente dalle squadre mobili. Quest'ultimo può anche essere utilizzato ma non si può estraniare da questi grandi problemi il personale più addestrato, più competente.

Lo ripeto, le farò i nomi in futuro, poiché in questa sede non mi sembra delicato. Io non sono stato informato di questo direttamente dagli interessati ma lo sono stato nella mia qualità di parlamentare e di esperto della materia. Perciò, domattina nessuno potrà venirle a chiedere una punizione nei confronti di coloro che il capo della polizia, in base alla conoscenza dei fatti di cui dispone, potrà avere individuato come oggetto della mia protesta, poiché di protesta si tratta. In altro luogo, signor ministro, certamente non in questa sede, lei mi dovrà rispondere. In occasione della precedente audizione, la invitai a rendersi conto direttamente (ed io ho confidato sulla sua assicurazione) in ordine al modo in cui avvengono le promozioni, sia in questo campo sia nella destinazione prefettizia, sinora tutti dominati dal capriccio satrapico dell'attuale capo della polizia. Non so per quanto tempo dovrete mantenerlo in carica. Non credo di utilizzare erroneamente il termine «dovrete». Se lo utilizzo, in luogo di «vorrete mantenerlo», è perché questo paese, purtroppo, anche ai più alti vertici, talvolta, non è libero, quando si tratti di determinazioni che possano nuocere ad altri. Questo problema, che parte dall'antiterrorismo e si dipana attraverso problematiche più generali dell'amministrazione, finisce con l'attingere, attraverso questo mio ultimo accenno, alla libertà degli organi pubblici di fare politica e di fare amministrazione se, ora in sede legislativa, ora in sede puramente amministrativa, debbono temere che, un domani, qualsiasi mascalzone, anche se «gallonato», dica: non lo puoi fare perché altrimenti parlerò di te. Questo è molto grave.

Dal momento che questo Governo annovera personalità, tra cui la sua, che mi consentono la leale dichiarazione di preoccupazione che sto pronunciando, altrettanta lealtà mi attendo quando lei crederà di fornire - spero che possa - una risposta a queste preoccupazioni, che riassumo: perché l'antiterrorismo è stato sguarnito di alcune delle competenze più peculiari della materia e perché tra gli attuali responsabili dell'ex UCIGOS, che oggi reca diverso nome, vi sono ben due indagati per i fatti di Genova? Di questi indagati non presumo la colpevolezza; anzi, presumo la perfetta innocenza. Tuttavia, altro è presumere la perfetta innocenza, altro è valutare la opportunità di mantenere in uffici che si occupano di una certa materia proprio coloro che sono indiziati di responsabilità nella medesima. Non si tratta di superare la presunzione di non colpevolezza; è una questione che si inserisce nella opportunità di governo. Questo avviene in un modo non solo oggettivamente inammissibile, ma anche a discapito delle vere competenze. La sede di Brindisi è importantissima, fondamentale direi. Tuttavia, se vi è stata proposta una personalità che vanta una tra le migliori esperienze, in Italia, in materia di antiterrorismo, e questa stessa persona si è trovata in conflitto con il capo della polizia, dove sta la ragionevolezza, dove sta l'equità e dove sta la funzionalità del provvedere?

Questo mi attendo da lei, signor ministro. Non mi deluda.

FABRIZIO CICCHITTO. In primo luogo, signor ministro, desidero darle atto sia della completezza del quadro che ci ha fornito, sia del grande senso di equilibrio politico emerso dalla sua relazione e dalle riflessioni che lei ha formulato recentemente e che non rientravano nell'esposizione che ci doveva illustrare, non essendo all'ordine del giorno della audizione di oggi. Mi riferisco alla intervista che lei ha rilasciato, qualche tempo fa, a *la Repubblica*, nella quale, saggiamente, lei sosteneva l'opportunità, nel momento in cui emergono problemi e pericoli di terrorismo internazionale nel nostro paese connessi ad una fede religiosa, di tendere una mano a coloro i quali vivono in Italia e praticano quella fede religiosa, per isolare le tendenze estremistiche e fondamentalistiche e stabilire un colloquio con quelle migliaia di persone che vengono qui per lavorare e non per praticare il terrorismo. Lei ci ha offerto un quadro completo; perciò, nei limiti di tempo molto ristretti di cui disponiamo, vorrei cogliere alcune questioni che emergono.

Noi abbiamo a che fare con più matrici terroristiche, molto differenziate le une dalle altre. Questo implica una problematica ed una specializzazione, per così dire, molto articolate. Nello stesso ambito del terrorismo interno, esistono differenze profondissime. Da un lato vi è la matrice brigatista classica che, tra l'altro, forse anche per la durezza della sua metodologia, si è maggiormente concentrata e «compartimentizzata». Rispetto ad essa una riflessione credo che sia necessaria, anche in relazione alle ultime iniziative delittuose assunte e alle motivazioni di queste iniziative. Mi riferisco ai documenti di rivendicazione dell'assassinio del professor D'Antona e dell'assassinio del professor Biagi. In particolare, la prima parte della rivendicazione dell'assassinio del professor D'Antona rivela un notevole approfondimento, conoscenze culturali ed una conoscenza delle tematiche attinenti alle vicende del Ministero del lavoro, alla contrattazione e così via. La mia impressione è che si collochi al di là e al di fuori delle competenze di brigatisti associati in carcere.

Invece, la seconda parte della rivendicazione dell'uccisione del professor D'Antona ha, certamente, una matrice brigatista classica e anche la rivendicazione e gli attacchi fatti al professor Biagi rivelano delle conoscenze estremamente particolareggiate sulla sua carriera, sulla sua attività e sulle sue consulenze tali da suscitare le più ampie preoccupazioni. La lettura dei testi e la conoscenza dei soggetti in campo suscitano l'impressione della combinazione tra un ceppo classico brigatista e, invece, competenze e conoscenze profondamente collocate nell'ambito del confronto sindacale e del mondo del lavoro.

A mio avviso, la persecuzione nei confronti di alcuni esponenti della CISL non particolarmente conosciuti al grande pubblico costituisce un'ulteriore materia di riflessione e di approfondimento rispetto a questa tematica. Signor ministro, a fronte dell'estremo approfondimento che ha sviluppato sui molteplici aspetti della tematica terroristica, proprio nel caso dell'assassinio del professor D'Antona e, successivamente, del professor Biagi è emersa la questione della fuga di notizie, che, nel caso del professor D'Antona, è stata gravissima e tale da rappresentare un intralcio per le indagini. Tale questione - che, talora, si ripete e in parte si è ripetuta anche in un episodio attinente alle indagini nei confronti di coloro che potevano essere implicati nell'assassinio del professor Biagi - pone un problema al Ministero dell'interno, ad alcune strutture e anche ad alcuni settori della magistratura perché tali fughe di notizie, estremamente gravi e preoccupanti, sono pervenute più volte da Roma.

La differenziazione del terrorismo interno è molto profonda perché, a fronte di una tematica relativa al brigatismo rosso - che, d'altra parte, si è rilevato molto concentrato e compartimentato -, abbiamo avuto un fenomeno estraneo agli schemi, ai canali conoscitivi e agli esperti di antiterrorismo a cui faceva riferimento il collega Mancuso. Infatti, tutta la tematica dell'anarco-insurrezionalismo sfugge completamente alle culture conoscitive tradizionali delle forze dell'ordine, per cui, probabilmente, per anni si è sviluppato un «fenomeno carsico» che, con un'attenzione molto relativa, ha avuto modo di espandersi al di là del previsto.

Anche in quel caso emergono dei problemi e lei vi ha accennato. Probabilmente, in quel mondo esiste la doppiezza di un'apparente accentuazione dei fenomeni di spontaneismo tipici di una certa cultura anarchica ma, forse, anche dei fenomeni associativi che dovrebbero essere colti in sede di repressione perché hanno determinato una serie di conseguenze.

Quindi, per quello che riguarda il terrorismo interno abbiamo due fenomeni molto diversi l'uno dall'altro: il brigatismo tradizionale e l'anarco-insurrezionalismo, che - dimostrando rilevanti capacità di aggregazione e di associazione, ed inserendosi nelle manifestazioni del G8 e ai margini di movimenti che non hanno obiettivi e metodologie armate -, presenta rischi molto rilevanti. Non ho nulla da aggiungere rispetto al quadro che ci ha fornito sui rischi di terrorismo internazionale e sulla possibilità di una sua accentuazione derivante da fattori che prescindono totalmente dal ragionamento che stiamo svolgendo oggi. Voglio sottolineare la positività del suo approccio rispetto a tale tematica, combinando insieme una rigorosa azione preventiva e repressiva nei confronti di tale fenomeno e la distinzione nei confronti di tutti coloro che vengono nel nostro paese con lo scopo di lavorare.

Quindi, bisogna evitare che alcuni momenti associativi diventino momenti di propagazione di fenomeno di terrorismo. Infatti, proprio in una valutazione serena di fenomeni religiosi che non vanno assolutamente criminalizzati, a Milano sotto il momento associativo islamico si è verificata una pericolosissima aggregazione che si è spinta ai confini del terrorismo, anzi si è inserita completamente al suo interno. Quindi, dobbiamo confrontarci positivamente con il moltiplicarsi delle moschee, nella misura in cui si tratta di un fenomeno religioso, e collaborare sul terreno dei rapporti civili ma, nello stesso tempo, dobbiamo isolare tutti i fenomeni di un fondamentalismo che deborda nel terrorismo perché questo è l'altro grande pericolo con il quale dobbiamo misurarci.

Lei ha fornito alla Camera un quadro estremamente ampio, articolato ed equilibrato dei fenomeni, dai quali noi tutti ci auguriamo che le forze dell'ordine traggano le conseguenze per un'azione preventiva che è decisiva per disinnescarli.

MARCO MINNITI. Innanzitutto, volevo ringraziare il ministro per l'ampia e approfondita informazione che ha fornito al Parlamento perché, sinceramente, se ne sentiva la necessità. Su temi così impegnativi come quelli della lotta al terrorismo, se si escludono le occasioni motivate da tragiche ricorrenze di eventi, mancava da tempo la possibilità di una riflessione che fosse un po' più di scenario e, in qualche modo, sganciata dal singolo avvenimento.

Penso anche che la riflessione non possa esaurirsi in questo appuntamento. Se i presidenti delle Commissioni ed il ministro fossero d'accordo, questa potrebbe divenire la sede di un rapporto parlamentare duraturo - naturalmente cadenzato in relazione agli impegni e senza sminuire il lavoro dell'Assemblea -, rappresentando una sede più ravvicinata in cui sviluppare un lavoro parlamentare che sia insieme conoscenza, ricerca, studio e valutazione di documenti.

Credo che ciò sia particolarmente importante, perché le organizzazioni terroristiche - per loro stessa natura - hanno bisogno di «mettere in campo» programmi politici; quindi spesso ciò che hanno intenzione di compiere o le ragioni che le portano ad individuare un determinato ambito di obiettivi sono scritte nei documenti. Per questa ragione, trovo particolarmente importante un'attenta valutazione di quanto scritto con un lavoro efficace che sviluppi anche una comunicazione parlamentare.

Penso vada condivisa la preoccupazione trasmessa in questa sede, che, naturalmente, comporta un impegno unitario del Parlamento, mai - peraltro - venuto meno. Ringrazio il ministro per l'oggettività - uso un termine un po' «forte» - con la quale ha trasmesso i documenti. Sappiamo bene che si tratta di un tema particolarmente delicato, in cui è facile farsi prendere la mano dal punto di vista della politica, o ancor più di una parte politica. Penso invece, poiché su questi temi è necessario avere un impegno unitario che non deve venire meno, vi sia l'esigenza di oggettivizzare al massimo le questioni. Lo sforzo compiuto oggi va in questa direzione ed il Parlamento deve raccogliere questo lavoro. Naturalmente ciò non significa pensarla allo stesso modo (vi sono opinioni fortemente differenti), ma - su questi temi - si può realizzare un punto di lavoro, di analisi e di valutazione comune,

senza farsi trascinare dalla propaganda politica su una questione su cui non è possibile «giocare» politicamente.

Chiedo scusa anticipatamente al ministro se dovrò assentarmi, ma i lavori si sono protratti oltre i limiti da me previsti; avrò modo successivamente di leggere nel resoconto stenografico le risposte che ella avrà la cortesia di fornirmi.

La preoccupazione espressa nasce da una assoluta originalità della situazione italiana. In tempi passati, abbiamo affrontato un terrorismo particolarmente forte, combattivo e straordinariamente radicato nel territorio. Lo abbiamo affrontato e, in parte, sconfitto; anche se successivamente si è capito che tale sconfitta non aveva completamente sradicato le cellule criminali presenti, il terrorismo ha comunque subito una sconfitta molto forte nel nostro paese.

L'elemento di originalità, che colloca l'Italia in una posizione simile ad alcuni paesi europei, ma diversa da altri, è che per la prima volta ci troviamo dinanzi alla possibilità - non dico l'effettività ma la possibilità - di una connessione tra un risorgente terrorismo interno ed una minaccia internazionale terroristica molto forte.

Parlo di risorgente terrorismo interno, in quanto gli omicidi del professor D'Antona e del professor Biagi sono segno di una capacità militare particolarmente significativa, che, nel tempo, è ulteriormente migliorata (chiedo scusa dell'uso di tale termine; intendo affermare più efficace). Tra i due attentati vi è stato un salto di qualità anche nella tecnica operativa delle cellule che li hanno effettuati (una ha operato a Roma ed un'altra a Bologna ed il fatto stesso che si operi in due città differenti fornisce il segno di un salto di qualità e di una capacità operativa significativamente più evoluta).

Non so se il ministro possa fornirci qualche elemento di valutazione ulteriore. Mi pare del tutto evidente l'esistenza di una possibilità di collegamento - già *in re* -, suffragata anche dalla semplice lettura dei documenti. Nella rivendicazione - come è già stato citato, ma la ricordo perfettamente - dell'omicidio del professor Biagi, vi è di fatto una messa in campo del terrorismo interno in rapporto con quello internazionale. Non si afferma necessariamente la volontà di costruire un'alleanza, ma si evidenzia la presenza del terrorismo interno come una realtà su cui chiunque voglia inserirsi nel territorio nazionale potrebbe contare. Intendo chiedere al ministro se, al di là della valutazione di questi documenti, vi siano altri elementi - anche riservati, che in questo momento lei non può

«trasmettere» - che possano rafforzare quelle potenzialità, considerandole indizi più significativi.

Inoltre, vi è un dato di forte preoccupazione su cui dovremmo fare pressione nei riguardi degli apparati dello Stato. Nel terrorismo interno, soprattutto nella parte più «combattente», quella più implicata negli atti criminali particolarmente gravi - non mi riferisco soltanto agli omicidi consumati, ma anche a quelli potenziali che non sono giunti al termine - vi è un dato di «inconoscibilità». Si tratta di un fenomeno terroristico interno, di cui conosciamo *grosso modo* la collocazione, le radici, ma non l'attualità. Questo è il punto più delicato che abbiamo dinanzi. Anche nelle valutazioni degli analisti si afferma l'esistenza di una matrice, di un rapporto con coloro che sono in carcere, che conosciamo e supponiamo in collegamento con elementi esterni al carcere, i quali tuttavia ci risultano del tutto inconoscibili e sconosciuti. Non conosciamo la configurazione esterna di una cellula terroristica particolarmente forte, capace ed efficace.

È un punto di estrema delicatezza anche perché - altra questione - vi si accompagna la questione dei finanziamenti dell'organizzazione. In passato abbiamo già avuto una vasta «letteratura» sulle possibili ipotesi di finanziamento. Lei, signor ministro, vi ha accennato e intendo chiederle di essere più preciso, per sapere se vi siano elementi di connessione tra attività criminali più propriamente comuni ed ipotesi di finanziamento delle organizzazioni terroristiche. Lei, per esempio, ha parlato, per quanto riguarda l'estrema destra, della sicura presenza di elementi eversivi di questa area in rapine come forma di autofinanziamento. Vorrei sapere qualcosa di più, anche perché i collegamenti finanziari potrebbero essere un punto di connessione con l'eventuale terrorismo internazionale.

Un altro aspetto che intendo sottolineare riguarda una dichiarazione alla Camera dei Comuni del primo ministro del Regno Unito, Tony Blair, in cui ha riferito di ritenere inevitabile - uso il termine testuale, molto «forte», perché significa che non vi è alcuna possibilità di evitarlo - un atto terroristico nel territorio inglese. Vorrei sapere, signor ministro, essendo, nel quadro delle minacce di una azione terroristica di Al Qaeda, lo scenario europeo considerato nel suo insieme, se vi siano elementi di preoccupazione, e quali, nei confronti del nostro paese, cioè se il nostro paese possa essere inserito in una operazione terroristica più ampia, che abbia come obiettivo l'Europa.

Infine, concludo affrontando due ulteriori questioni.

Evidenzio il problema dell'azione di contrasto, repressione e prevenzione. L'omicidio di Marco Biagi

ha messo in luce tanti punti di debolezza, non voglio tornare su tale questione in questa sede. Tuttavia il principale punto di debolezza risiedeva nel fatto che - non le sarà sfuggito, signor ministro - ad un certo punto ci siamo trovati di fronte ad una relazione al Parlamento dei servizi di sicurezza del nostro paese che era così mirata nella valutazione della minaccia da farne quasi scaturire un identikit. Quasi non casualmente un settimanale pubblicò quella lettura come se ci fosse già un quadro abbastanza limitato degli obiettivi potenziali. A conferma che, a volte, basta leggere le carte per avere un quadro più certo rispetto alle tante valutazioni realizzabili d'acchitto, fintamente approfondite ma che sono di pura fantasia.

Ciò che più mi colpì di quella vicenda è che ci siamo trovati di fronte, non tanto a responsabilità individuali (che vanno sempre accertate) ma ad una situazione in cui una parte dello Stato, i servizi di sicurezza, lanciava un allarme ed un'altra parte dello Stato non era in grado di raccogliere quell'allarme ponendo sotto vigilanza, non dico il professor Biagi, ma tutti quanti coloro che potevano rientrare in quel quadro di valutazione. Questo è un aspetto delicato perché chiunque conosca la macchina dello Stato sa che quei livelli di incomunicabilità purtroppo esistono. Non lo dico con spirito di parte. Il problema c'è, quella vicenda è stata macroscopica ma l'evidenza c'è tutta!

Abbiamo in corso di discussione parlamentare la riforma dei servizi di sicurezza del nostro paese ma ciò su cui mi premeva accentrare l'attenzione, signor ministro, è sapere se lei sia intervenuto e quali sono i risultati del suo lavoro e se ritenga che questi siano stati sufficienti per evitare quei livelli di incomunicabilità tra settori dello Stato. Ciò riguardava ieri i servizi di sicurezza, domani riguarderà un altro settore ma non è questo il problema, non si tratta di stabilire chi è buono e cattivo; ci interessa sapere se le varie parti dello Stato sono in comunicazione tra di loro; ossia se le due mani dello Stato sono coordinate tra loro: se la mano destra sa quel che fa la sinistra.

Ricordo, infine, che ho apprezzato il modo con il quale il ministro ha affrontato questo tema così delicato; l'ho apprezzato dalle sue iniziative pubbliche, dove si è un po' più «politici» mentre qui chiaramente ci troviamo in una sede parlamentare. Mi è parso particolarmente importante il suo accenno in alcune uscite sui giornali sull'importanza di dialogare con quello che giornalmente è stato definito l'Islam moderato. Questo è un punto chiave e costituisce il punto centrale delle mie preoccupazioni riguardo allo scenario internazionale. Non voglio affrontare altri

temi ma si tratta di un punto chiave perché nel momento in cui si riesce a tenere separato l'Islam moderato dall'integralismo e dal terrorismo si compie una operazione straordinaria. Non c'è *intelligence* che tenga, quella è intelligenza politico diplomatica!

Ritengo anche che su quella linea vada mantenuta una coerenza di impostazione così come ritengo fondamentale che vi sia una capacità di dialogo con i movimenti. Credo che l'esperienza di Firenze abbia costituito un punto di riferimento importante; si è dimostrato come si possa garantire la libera espressione delle opinioni - anche quelle più radicali - senza cedere alla commistione con la violenza. Penso che questo debba essere un principio aureo dello Stato, non dei governi che si succedono. Mi sono permesso di ricordarlo caro ministro perché siamo di fronte a passaggi impegnativi e delicati nei quali anch'io rilevo dei rischi e delle preoccupazioni; ritengo che mantenendo un atteggiamento di dialogo e di apertura che sappia distinguere con nettezza le opinioni, anche le più radicali, nei confronti della violenza allora, da questo punto di vista, si consentirà, da un lato, una libera e legittima espressione delle opinioni di ciascuno e dall'altro si realizzerà una lotta più efficace nei confronti del terrorismo.

FILIPPO ASCIERTO. Signor ministro, anch'io desidero ringraziarla per il panorama complessivo e puntuale che ci ha fornito sul terrorismo nazionale ed internazionale. Vorrei approfittarne anche per far giungere attraverso la sua persona un ringraziamento alle forze dell'ordine che, nel corso di questi mesi, con sacrificio e soprattutto con ottimi risultati si sono particolarmente impegnate nell'attività di prevenzione e contrasto.

Quanto da lei esposto poc'anzi serve effettivamente per una valutazione politica attenta e approfondita sui vari fenomeni terroristici. Nelle prossime settimane dovremmo chiederci se sono validi gli strumenti di prevenzione e contrasto di cui disponiamo oggi. Oppure, ed è questa la domanda che voglio porle, se il quadro normativo sia in realtà ancora debole per l'attività di contrasto. Desidero quindi sapere cosa si possa fare di più per tenere alta la guardia nei confronti del terrorismo. Alcune ipotesi le abbiamo già esaminate in passato, in convegni ed in atti parlamentari. Ad esempio penso a quanto sia importante compiere un'attività di prevenzione attraverso accertamenti quotidiani, realizzati soprattutto tramite contatti all'interno delle moschee, all'interno di luoghi dove è noto che si usa un linguaggio molto estremo. Tutto

ciò è legato, a volte, anche a intoppi normativi che limitano, ad esempio, l'esercizio della videosorveglianza, delle intercettazioni e dell'attività di polizia giudiziaria. Penso che a breve vada posta all'ordine del giorno una modifica legata alla sicurezza della legge sulla *privacy*.

Inoltre anche nei confronti di quelle aree non estreme ma per così dire antagoniste, talvolta vicine all'insurrezionalismo, credo si debba iniziare a pensare a quelle attività di polizia, di pubblica sicurezza, che venivano svolte nel recente passato ma di cui si è persa la consuetudine. Al riguardo penso a quelle leggi vigenti (l'avviso orale, la diffida, eccetera) e ai provvedimenti di pubblica sicurezza come l'obbligo della firma e la non partecipazione ad alcune manifestazioni (mi riferisco ad esempio allo stadio). Evidentemente questi ragazzi trovano nello stadio il loro *humus*, la possibilità di creare disordini e dare sfogo alle loro violenze sono ormai conosciuti dalle forze di pubblica sicurezza e dalle squadre di calcio. Credo che grazie a questi provvedimenti potremmo tranquillamente porli nelle condizioni di non poter più offendere. Signor ministro, potrebbe essere organizzata per questi soggetti la visione delle partite di calcio sulle televisioni a pagamento presso i commissariati, evitando così la loro presenza allo stadio...! Bisogna avere la volontà di interrompere questa spirale di violenza.

Un altro aspetto è invece il terrorismo, le brigate rosse; il ceppo, le origini, le tradizioni da cui nascono le conosciamo. Ricordo anch'io in questi anni le fasi che hanno visto protagonisti i vari gruppi terroristici, le persone che si sono contraddistinte per azioni di violenza e una lunga scia di sangue. Questi li abbiamo combattuti e sconfitti! Non è sconfitta però quella ideologia e non è sconfitta quella voglia di combattere lo Stato insita in quell'ideologia. Allora, percorrendo una strada a ritroso - al di là delle ideologie ma a queste collegate - troviamo delle persone, molte delle quali non si sono mai dissociate, hanno intessuto rapporti con l'esterno, non si sono mai pentite ed hanno rivendicato, anche dalle carceri, la loro appartenenza a queste organizzazioni: di tutto ciò dobbiamo aver ben chiara la mappa.

Ad esempio, quando prima si faceva riferimento al terrorismo di matrice ecologica, ricordando il terrorista Marco Camenisch, il cui nome viene citato, nell'attentato di qualche giorno fa, con una scritta su un muro, mi domando: avrà costui qualche amico in Italia?

Se la risposta è affermativa, dobbiamo assolutamente conoscere tali amici e a tal fine l'attività di

intelligence e di prevenzione deve essere assolutamente mirata e accurata, anche attraverso l'utilizzo di quelle «intelligenze» che in passato c'erano nelle forze dell'ordine e nei servizi (ma che oggi sono probabilmente andate, in gran parte, effettivamente perdute) che vanno recuperate e, caso mai, rafforzate per le esigenze dello Stato.

Per questo motivo, un'attività di prevenzione, al di là della modifica di qualche legge, deve essere sempre più profonda ed accurata. A tale proposito, conosco bene, signor ministro, il suo impegno così come quello delle forze dell'ordine e la prego di interpretare questa mia affermazione a sostegno del vostro lavoro e non in contrapposizione con esso.

Ritengo, inoltre, molto importante la riforma dei servizi, attualmente in *itinere*. Si tratta di una riforma alla quale dobbiamo provvedere al più presto possibile in questa legislatura, perché proprio attraverso di essa potremmo fornire ulteriori strumenti in aggiunta a quelli che da un punto di vista normativo sono stati resi disponibili poco tempo fa.

Oggi, signor ministro, a fronte dello scenario internazionale che lei ha disegnato, a fronte dei rapporti che possono esistere anche con il terrorismo italiano, abbiamo bisogno di un'opera di prevenzione forte ed accurata.

La domanda è allora la seguente: ritiene che per quanto riguarda le tecnologie e gli uomini - sicuramente mi aspetto una risposta positiva - siamo all'altezza di affrontare un compito così grave?

Inoltre, ritiene che le operazioni di servizio, che si sono ultimamente concretizzate in modo così brillante, si siano verificate in modo, per così dire, sporadico o siano, invece, il frutto di un lavoro approfondito che, in questi ultimi tempi, grazie anche agli indirizzi dello stesso Ministero, in rapporto con gli altri servizi di sicurezza a livello internazionale, dimostra la loro e la nostra efficienza, quale frutto di un sistema coordinato?

MARCO BOATO. Signor ministro, mi pare che tutti gli interventi svolti, se pure da posizioni politiche diverse, inizino - e non sarò io il primo ad astenermi dal fare altrettanto - con un ringraziamento nei suoi confronti. Ciò mi sembra in linea con la direzione positiva da lei indicata nelle ultime parole della sua relazione, quando ha riferito che, nel dibattito che seguirà le comunicazioni, «... ciò che più conta è ritrovare le ragioni essenziali per un comune impegno contro l'illegalità politica ed il terrorismo. Di certo nessuno di noi potrà strumentalizzare la discussione a

fini politici di parte». Condivido queste sue conclusioni politiche e mi sembra che con il contributo da lei datoci con questa relazione molto ampia - ci ha inoltre fornito ulteriore materiale di documentazione che analizzeremo - lei sia andato nella direzione giusta.

Tuttavia, vorrei osservare - soltanto incidentalmente, a seguito dell'intervento del collega che mi ha preceduto - che a mio avviso il problema che si pone oggi non consiste in quello di nuove modifiche legislative.

Ritengo, infatti, che abbiamo strumenti legislativi stratificati nel tempo e, in qualche caso, anche con qualche superfetazione. Abbiamo avuto sentenze della Corte costituzionale che, in relazione a taluni di questi, ne hanno dichiarato la costituzionalità, purché a tempo. Si tratta di strumenti introdotti alla fine degli anni settanta, che sono ancora in vigore, mentre altri sono stati introdotti recentemente, come lei stesso ha ricordato.

Vorrei al riguardo - solo incidentalmente, in dissenso sul punto con il collega che mi ha preceduto - ricordare un episodio che, forse, anche lei, signor ministro, ricorda (perché eravamo in Parlamento assieme).

Parlo della VIII legislatura (1979-1983), quando eravamo nel pieno della massima esplosione del fenomeno terroristico nel nostro paese. Nel decreto Cossiga antiterrorismo, del 1979, fu introdotta anche la norma sul fermo di polizia limitata nel tempo (annuale), che, quindi, doveva essere rinnovata con decreto legge. L'anno successivo, io stesso fui protagonista di episodi di ostruzionismo parlamentare - parlando 18 ore - contro quella norma che, però, fu rinnovata per un anno. Tuttavia, l'anno successivo, ci saremmo ritrovati nella stessa situazione ed eravamo - desidero ricordarlo - in pieno sequestro Dozier, quando cioè un generale americano della NATO, di stanza a Verona, al comando della FTASE era stato sequestrato. Tra l'altro - come lei ricorderà - imperversarono nel nostro paese le analisi sul fatto che fossero coinvolti i paesi dell'est, il KGB e via dicendo.

Il modo incruento in cui si concluse quel sequestro - mi inchino alle forze dell'ordine di allora - rappresenta certamente un episodio di rilievo, laddove fu seguito, come per Pollicino, un percorso che andava non da Verona a Praga o a Mosca, ma da Verona, via Pindemonte, a Padova nella casa di una studentessa universitaria. Il generale Dozier fu quindi liberato in modo incruento, per lui e anche per i suoi carcerieri.

Tuttavia, nel pieno di tale sequestro - e prima della liberazione del generale -, il ministro dell'interno dell'epoca mi avvicinò in aula - alla Camera - e mi disse che se non avessi «cantato vittoria» pubblicamente,

non sarebbe stato rinnovato il fermo di polizia (che non era servito assolutamente niente).

Io, per motivi di responsabilità istituzionale, - ero all'epoca, come oggi, un deputato dell'opposizione - non «cantai vittoria» e stetti zitto. In silenzio, allora, il Governo dell'epoca, con il sequestro Dozier ancora in corso, non rinnovò quello strumento che si era dimostrato totalmente inutile e ininfluenza nella lotta contro il terrorismo.

Non avrei neanche richiamato questo episodio alla memoria, se non fosse stato per il ricordo che l'intervento del collega che mi ha preceduto ha in me suscitato (egli, peraltro, vive a Padova e quindi conosce bene la realtà che ho descritto).

In realtà, con gli strumenti legislativi che abbiamo già a disposizione, conta molto di più la capacità di analisi, di ricostruire i fenomeni puntualmente, di individuarne le linee di tendenza, le possibili origini, i possibili sviluppi e le eventuali interconnessioni.

All'epoca, signor ministro, tutto ciò era presente in minima parte e, infatti, l'Italia si trovò, sia come Stato, sia, anche, dal punto di vista delle istituzioni, delle forze politiche e sociali, dei sindacati, impreparata a quell'esplosione, la quale fu assai più diffusa e drammatica - come lei stesso ha incidentalmente ricordato - di quella che ci troviamo di fronte oggi (pur essendo la situazione attuale allarmante per quanto riguarda le linee di ripresa in alcuni settori che lei ha puntualmente individuato).

Tuttavia, non c'è paragone rispetto alla gravità di ciò che abbiamo vissuto alla fine degli anni sessanta, da piazza Fontana in poi e così nel corso degli anni settanta fino alla fine di questi e all'inizio degli anni ottanta: un'esplosione di terrorismo, sia di «sinistra», sia di «destra» che, per fortuna, non ha avuto più paragoni nella storia del nostro paese.

Da questo punto di vista, sto svolgendo alcune osservazioni sulla sua relazione che mi pare quindi condivisibile. Certamente, potrei richiedere, eventualmente, di verificare questo o quel dato ma, di mestiere, non faccio il poliziotto e ritengo che in Parlamento non dobbiamo sostituirci a chi sul piano tecnico operativo svolge tali mansioni. Se da un lato si possono anche commettere degli errori (il recente episodio di Bologna, San Petronio, lo conosciamo tutti) tali errori, fortunatamente possono essere anche corretti tempestivamente. Non rientra, quindi, nel nostro dovere istituzionale - oggi, in questa sede - dire a lei e ai suoi collaboratori delle varie forze di polizia che cosa si debba tecnicamente fare. Questa è una responsabilità che ha il Governo e di cui quest'ultimo risponde al

Parlamento. Quest'ultimo, su tale aspetto, non deve incidere mentre è sul quadro dell'analisi, sulle prospettive e sulle linee politiche di intervento che deve fare sentire la sua voce.

Mi viene in mente la condivisibile e rigorosa articolazione - contenuta nella sua relazione - con la quale, sia sul versante «di sinistra» sia su quello «di destra», si distingue tra fenomeni terroristici, fenomeni di illegalità diffusa gravi (da perseguire, reprimere ma da non omologare automaticamente al terrorismo), fenomeni ideologici (anche quelli gravi, ma da non appiattire meccanicamente agli altri). In poche parole, non fare di ogni erba un fascio, ma avere la consapevolezza della complessità storico-culturale di questi fenomeni e sapere che (e per fortuna oggi lo fa un ministro dell'interno di fronte al Parlamento) analizzare puntualmente documenti e persone risalenti ai gruppi di cui si è parlato non rappresenta una *deminutio* dal punto di vista politico, ma un momento fondamentale di conoscenza del fenomeno al fine di combatterlo.

Mi sovviene un parallelo storico che è bene non si ripeta (e non si sta ripetendo). Penso al movimento del '77. Esso portava al suo interno espressioni di dissenso, di antagonismo politico e anche di illegalità. Si trattava di un movimento sociale (per il quale non nutro grande simpatia) che, anche se recava al suo interno fenomeni discutibili ed inaccettabili, non era intrinsecamente terroristico né complessivamente violento (e negli archivi del suo Ministero sarebbe facile trovare riscontro a quanto sto dicendo). Orbene, aver fatto piazza pulita di quella realtà portò nei mesi successivi (quindi nel 1978) ad una proliferazione - priva di precedenti nella storia italiana - delle attività di reclutamento dei gruppi terroristici sia di sinistra (in misura prevalente) sia di destra. Tra l'altro, come ben sappiamo tutti, il sequestro e l'assassinio di Moro sono dell'anno successivo a quel movimento. Prima linea o i gruppi del terrorismo cosiddetto «diffuso» ebbero la massima diffusione a partire dalla scomparsa di quella realtà sociale e culturale, sia pur discutibile, magmatica e tumultuosa. Ripeto che queste mie sono osservazioni a margine della sua relazione, il cui impianto mi pare condivisibile anche relativamente all'intento di non saldare quanto fortunatamente non è saldato, paventando possibili esiti del genere solo al fine di evitarli e non per fomentarli.

Mi è parso altresì giusto fare una puntuale ricognizione delle sigle, perché si tratta di un dato obiettivo. Però dobbiamo stare attenti a non cadere nel «tranello» di chi vuole autorappresentarsi come strumento di

propaganda armata o di reclutamento. La moltiplicazione di sigle (che si caratterizza, quanto al versante di sinistra, per l'uso di termini quali «nuclei», «proletari», «combattenti» e «comunismo», tutte parole che vengono intersecate e alternate l'una all'altra nelle più diverse tipologie linguistiche) spesso è uno strumento che piccoli gruppi (pericolosi certamente) del terrorismo diverso da quello delle Brigate rosse (diciamo del terrorismo «diffuso») utilizzano per farsi propaganda e, creando la falsa sensazione (attraverso la inevitabile pubblicità dei media, tipica di una società per fortuna democratica e non totalitaria) di una moltiplicazione dei soggetti e della loro forza, favorire il reclutamento. Quindi, in questo caso, si tratta di capire chi si ha di fronte, capirne la portata, la dimensione, non sottovalutare la gravità dell'eventuale minaccia ma neppure (più che sopravvalutarla) sovrarappresentarla. In caso contrario, si rischia di compiere involontariamente un servizio a questi terroristi reali o aspiranti tali.

C'è una parte che svilupperei maggiormente, segnatamente quella relativa alle ultime frasi della sua relazione. Quanto da lei scritto è sostanzialmente condivisibile (anche se ovviamente si possono sempre fare delle osservazioni a margine). Tuttavia, a mio parere, accanto alla prevenzione (che è uno strumento di polizia o dei servizi) e alla repressione (che è uno strumento e di polizia giudiziaria e dell'autorità giudiziaria), un ruolo altrettanto fondamentale lo dovrebbe avere la risposta (del Governo, delle forze politiche di maggioranza e di opposizione, ma anche del tessuto sindacale, sociale, culturale e religioso del nostro paese) di carattere politico, culturale e istituzionale.

La fase più acuta del terrorismo degli anni settanta e ottanta non sarebbe stata così drasticamente ridimensionata nel nostro paese, portando ad una totale sconfitta di alcuni gruppi terroristici di destra e di sinistra (NAR, Terza posizione, Prima linea, Azione rivoluzionaria) e ad un ridimensionamento del terrorismo diffuso (che esiste ancora, ma in forma diversa e ridimensionata rispetto a quella che ha avuto tra la fine degli anni settanta e i primi ottanta), se non ci fosse stata, oltre alla repressione del fenomeno, anche una risposta politica, culturale e istituzionale adeguata.

Non è di per sé terrorismo ma mi spaventa (tanto più in relazione al Medio Oriente) l'accento da lei fatto ad attività ascrivibili all'antisemitismo, imputabili a gruppi di estrema destra. Nell'immediato non necessariamente si tratta di attività terroristiche, ma potrebbero alimentare fenomeni di illegalità. Ricordo che recentemente la sede della Margherita nella mia

città, Trento, è stata imbrattata con scritte razziste ed anti giudaiche, in cui il presidente della provincia, che è un cattolico, viene identificato addirittura come «ebreo», termine questo che viene usato, quindi, con l'accezione di insulto. Ciò avviene nell'anno di grazia 2003. Oggi è il giorno della *shoah*, della memoria, e ciò mi induce a sottolineare il fenomeno con particolare forza.

Esiste anche un aspetto culturale (che riguarda lo Stato, la scuola, l'opinione pubblica, i *mass media*, il mondo religioso) ed uno istituzionale. Anche a tal proposito faccio un riferimento storico (anche se non c'è bisogno di insegnare nulla a lei, che è sardo, e quindi appartiene ad una autonomia speciale): due della autonomie speciali nel nostro paese sono nate (la prima) o sono state rinnovate (la seconda) in relazione alla necessità di combattere il fenomeno terroristico anche tramite una risposta istituzionale. Il separatismo siciliano, che era un fenomeno terroristico, è stato sì represso (con qualche episodio tuttora oscuro), ma solo unitamente alla concessione dell'autonomia speciale. Il terrorismo in Alto Adige è stato sì fatto oggetto di repressione da parte dello Stato italiano, ma (e ricordo figure come quella di Moro o di Saragat) a ciò ha fatto seguito la capacità di mettere in cantiere una risposta di carattere istituzionale. Da questo punto di vista, signor ministro, io ho trovato quanto da lei detto a *la Repubblica* martedì 21 gennaio scorso di straordinario interesse, positività ed opportunità. In quella sua intervista c'è infatti la giusta consapevolezza che, se la risposta ai fenomeni (di radicalismo, di potenziale terrorismo e, in qualche caso, di vero terrorismo) rinvenibili all'interno del mondo islamico fosse quella della demonizzazione e della criminalizzazione complessiva (la schedatura delle moschee come qualcuno poco fa ha auspicato o altre iniziative simili), noi renderemmo un servizio al terrorismo di matrice islamica.

In tal modo appiattiremmo chiunque fosse di identità islamica nel nostro paese, favorendo la legittimazione a fornirci una risposta violenta («ci trattano come potenziali terroristi, ci emarginano, non ci accettano, bisogna rispondere»). Apprezzo quindi quanto da lei dichiarato nell'intervista rilasciata al quotidiano *la Repubblica* sei giorni fa. Testimonia la capacità intelligente del ministro dell'interno di affrontare un problema capace di presentare anche aspetti di tipo terroristico o eversivo, costituenti una minaccia per il paese; pone il problema di come garantire una risposta politica, istituzionale, al fine di evitare che si alimenti un terreno di coltura, per usare

un'espressione famosa in decenni passati, di quel tipo di fenomeno. Quindi, se posso associarmi a tale posizione, lo faccio, esortandola a seguire quella strada con determinazione.

Ciò non vuol dire abbassare la guardia, l'attenzione, la vigilanza. Non dobbiamo modificare la legge sulla *privacy*. Come lei ha ricordato, non occorre un'autorizzazione per accedere ad Internet, o entrare in possesso di materiale e documentazione, oggi talmente vasto da rappresentare una fonte di dati assai utili da analizzare. Per quanto riguarda le intercettazioni, ritengo non vi sia paese al mondo che si adoperi più dell'Italia. Quindi, non è questo il problema che ci si presenta dinanzi. Il nodo non sta nella mancanza di strumenti, ma nella modalità del loro utilizzo, nella capacità di mirarli, calibrarli, senza coinvolgere cittadini estranei, distinguendo i fenomeni invece di farne un'unica commistione che potrebbe appiattare la realtà, in parte diversa, anche quando si tratta di fenomeni ugualmente pericolosi.

Due sono i problemi da affrontare, signor ministro. Il primo è stato da lei citato, a proposito di fatti reali, non risalenti soltanto ad epoca recente, ma addirittura ad oltre un decennio fa. Mi riferisco ad attentati di argomento ambientale. È vero, questo fenomeno c'è stato anche in passato, ma con una sostanziale differenza rispetto ad oggi. Attualmente, nessun movimento ambientale nel nostro paese - non solo quello che io politicamente rappresento, cioè i Verdi, ma anche associazioni, gruppi (ce ne sono anche di destra, ma prevalentemente hanno un orientamento culturale e di sinistra) a carattere ambientalista - ha mai attenuato i giudizi di rigetto totale per i tentativi di attività illegali in relazione a problematiche di tipo ambientale, sebbene si tratti di temi fondamentali di dibattito (dall'inquinamento elettromagnetico all'assalto ambientale).

Questo è un fatto positivo, perché vuol dire che non esiste né si crea un terreno di simpatia o di neutralità, a differenza, ahimé, di quanto avvenuto in alcuni settori, negli anni settanta e all'inizio degli ottanta, rispetto a certe tematiche affrontate con le armi e con il sangue dai gruppi terroristici. Per questo, dico che fortunatamente, pur con il dovere suo e nostro di avere la consapevolezza dei pericoli potenziali per l'oggi e per il futuro, riconosciamo la diversità del contesto attuale rispetto a quello di 15 o 20 anni fa. Un'ultima osservazione intendo esprimere, a proposito di una questione da lei toccata indirettamente, e più volte, nel ricordare la dinamica cosiddetta «antimperialista», innescata da parte sia delle Brigate rosse sia dei gruppi anarchico insurrezionalisti, sia, per altri aspetti, con

riferimento al fenomeno di Israele, dei gruppi fascisti (mi riferisco, in questo ultimo caso, a ipotesi di saldatura con movimenti terroristici antisemiti da parte di gruppi di estrema destra). Non è una novità. Freda, quando parlava dei *timer* diceva: sono caramelle per bambini ebrei. Tali erano le espressioni che si usavano alla fine degli anni settanta. Quindi non è fatto inedito la tragedia della saldatura tra antisemitismo e una pseudosolidarietà con la causa arabo-palestinese. Epperò lei, giustamente - ripetendolo un paio di volte - ha richiamato all'attenzione, nella malaugurata ipotesi di una guerra all'Iraq, il rischio che fenomeni di terrorismo internazionale possano riproporsi con ripercussioni sul nostro paese. Sebbene tali organizzazioni non abbiano più, nel nostro paese, un eventuale retroterra logistico - perché mi pare di capire che la maggior parte delle operazioni di polizia abbia confutato ciò - , l'Italia potrebbe comunque divenire terreno di attentati diretti. Del resto, in passato, si sono verificate aggressioni di tal genere contro la NATO; e non vi è stato soltanto il sequestro Dozier di cui ho parlato, ma si sono susseguiti tanti altri attentati, come in Friuli oppure anche qui, a Roma (lei ha citato il caso del collegio della difesa americano).

Reputo effettivo il pericolo che fenomeni simili si possano accentuare, quindi è stato senz'altro opportuno, da parte del ministro, aver attirato l'attenzione del Parlamento, e per tramite di questo, dell'opinione pubblica in merito. Ovviamente, non è un'audizione con il ministro dell'interno che può portare il Parlamento a pronunciarsi sull'intera questione della guerra in Iraq. Personalmente, mi ritengo piuttosto attento alle responsabilità istituzionali per capire che quella è una materia da affrontare a livello parlamentare generale; sottolineo, conclusivamente, che questa sua preoccupazione è anche da me condivisa, ritenendo opportuno - non tanto e non solo per quanto riguarda la tutela dell'ordine pubblico nel nostro paese, quanto ai fini della sicurezza complessiva dell'Italia nel contesto internazionale - mostrare la consapevolezza di quanti e quali rischi per il nostro territorio detta questione possa comportare. Potrebbero, infatti, lo ripeto, riproporsi quelle saldature che tutti temiamo e che pure, al momento, non si riscontra essersi verificate.

Storicamente, sono intercorsi rapporti di gruppi terroristici italiani, sia di destra - ho citato Freda - sia di sinistra, con altri esterni, per esempio palestinesi, ma si trattava di soggetti come il «Fronte democratico popolare» o come il «Fronte popolare», ovvero gruppi palestinesi di matrice marxista-leninista, e non

espressione del radicalismo islamico, e privi, all'epoca, di gran rilevanza (parlo degli anni settanta, inizio anni ottanta). Questo tipo di saldatura tra l'attuale fenomeno terroristico e gruppi che hanno una dimensione da lei definita «laica» ma che io preferisco chiamare piuttosto «politico-ideologica», fino ad oggi non si è verificata. Ed io mi auguro e penso non possa aver luogo in futuro. Ma è altresì evidente che un contesto internazionale di precipitazione potrebbe condurre obiettivamente a questo rischio anche l'Italia, la quale pure, per decenni, ha fatto di tutto per esserne fuori (lei meglio di altri può documentarlo, avendo fatto parte dei Governi interessati, o comunque della maggioranza di allora). La preoccupazione di tener fuori l'Italia dai pericoli simili è storicamente riscontrata. Si ricordi in ogni caso quanto avvenuto con l'attentato di Fiumicino: l'Italia ha subito stragi dovute a matrice internazionale. Altre vicende sono poi occorse, si pensi, per esempio, all'assalto a Vienna a danno dei ministri dell'OPEC (in quel caso vi fu anche una saldatura tra un gruppo terroristico di estrema sinistra tedesco e gruppi palestinesi comandati dal veneziano Carlos). Ma l'Italia, almeno direttamente, non ha conosciuto tale fenomeno. Ed è auspicabile riuscire ad evitare una esperienza simile.

MARCELLO PACINI. Signor, presidente, sarò più breve dei colleghi che mi hanno preceduto. Vorrei, innanzitutto, aggiungere il mio plauso a quelli già espressi relativamente alla relazione ampia, articolata e molto informale del ministro. Vorrei anche sottolineare come l'apprezzabilità della medesima sia ulteriormente cresciuta in ragione del fatto che, alcuni giorni fa, il ministro stesso abbia diffuso, se pure in forma giornalistica - cioè attraverso un'intervista -, un'informazione preliminare sul suo orientamento strategico, di grandissima rilevanza, dal quale, appunto, è derivata immediata ricaduta sul contenuto di quanto discusso questo pomeriggio.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IV
COMMISSIONE LUIGI RAMPONI

MARCELLO PACINI. Infatti, l'orientamento da lei palesato nell'intervista attiene alle problematiche connesse ad un milione, circa, di residenti in Italia, residenti che non solo potrebbero diventare territorio di reclutamento (un'entità demografica di riferimento), ma potrebbero costituire anche un ambiente in cui gruppi terroristici malintenzionati possono nascondersi, far doppi giochi, trovare quasi un loro santuario.

Quindi, signor ministro, è importante, a mio avviso, tenere conto, proprio nelle valutazioni che noi diamo di quanto da lei riferito, della questione sollevata. Lei ha dovuto trattare nella stessa esposizione del terrorismo interno e di quello islamico-internazionale, e giustamente ci ha messo in guardia circa la possibilità di connessioni o alleanze - magari momentanee - volte a turbare l'ordine pubblico in Italia. A mio parere, però, sebbene sia lungi da me sottovalutare il terrorismo interno, occorre sempre tenere presente la grandissima differenza dei due fenomeni per qualità e pericolosità. In Italia, infatti, il terrorismo interno, anche se è certamente, ormai, quasi di natura endemica, non ha più, fortunatamente, la virulenza di un tempo. Occorre, quindi, considerarlo quale una attività criminale che deve essere assolutamente stroncata, ma della quale si conoscono abbastanza bene le motivazioni e gli obiettivi stabiliti. Del resto, lei stesso, signor ministro, ha dato un'informativa molto precisa; attraverso la sua analisi dei documenti, infatti, si possono distinguere con grande accuratezza le origini ideologiche e culturali e le finalità dei singoli spezzoni del terrorismo interno.

Ben poco, invece, si sa del terrorismo internazionale; a mio avviso, è proprio il terrorismo islamico la vera grande novità che si pone al mondo d'oggi. L'11 settembre del 2001, costoro hanno dato prova della loro grandissima capacità offensiva: ritengo si sia trattato di un salto di qualità di grandissima rilevanza nel quadro del terrorismo internazionale di tutte le epoche. Del resto, non nascondono di voler condurre una guerra contro l'occidente; una guerra di contestazione globale, in cui si pone il problema non della palingsesi di una società, ma quello della distruzione di una società! Ciò aumenta la pericolosità, a prescindere dalla circostanza che sia o meno possibile un'alleanza momentanea o strumentale con il terrorismo interno.

Il livello offensivo del terrorismo islamico è stato dimostrato a New York; a mio avviso, è, dunque, necessario che si abbia la consapevolezza della ripetibilità di quell'evento, anche in Italia. Dobbiamo, al riguardo, avere un livello di guardia altissimo, mai avuto nel passato; si pone, di conseguenza, il problema dei rapporti possibili con i residenti musulmani in Italia, persone che potranno anche essere - magari tra dieci o dodici anni - cittadini italiani, almeno in parte. Occorre allora, a mio parere, signor ministro, uscire dalla contrapposizione da lei giustamente fatta tra moderati ed estremisti. Certo, i due termini sono utili a distinguere sul momento chi sia o possa essere d'accordo con forme eversive e chi, invece, ne sia lontano.

Tali categorie, però, non servono ad individuare gli obiettivi di una politica di integrazione, una politica quale quella effettivamente da lei indicata.

Anche se mi pare non abbia mai posto la questione in questi termini, lei ha, però, posto un problema: come integrare, all'interno della Repubblica italiana, questi musulmani, peraltro insieme agli altri immigrati. Bisognerà, perciò, porsi anche il problema di come integrare i cinesi, i filippini e le altre etnie e nazionalità presenti nel paese. Tra tutte, però, la più numerosa è quella, molto articolata, dei residenti di religione musulmana.

L'Italia arriva all'appuntamento con qualche decennio di ritardo rispetto alle altre esperienze europee; può, quindi, godere del vantaggio del differenziale temporale per poter capire - e anche evitare - qualche errore. Però bisogna affrontare il problema in modo globale, ben al di là delle sole questioni relative all'ordine pubblico. Bisogna riuscire a capire, in primo luogo, se si voglia perseguire una strategia di integrazione individuale o se si voglia, invece, seguire una strategia basata su una modalità di integrazione comunitaria. Di tale aspetto, a mio avviso, occorrerebbe discutere a fondo, trattandosi di scelta fondamentale da cui derivano politiche, quadri giuridici ed interventi governativi diversi, nonché il diverso atteggiarsi dei rapporti dei residenti musulmani con le nostre scuole ed istituzioni. Ad esempio, è mio convincimento che l'esperienza fatta in Germania sia molto diversa da quella avutasi in Francia. A mio avviso, non dobbiamo imitare gli altri paesi in quanto i tempi sono cambiati; oggi, bisogna tenere conto dell'esistenza dei nuovi mezzi di comunicazione. Tutto è cambiato, anche l'immigrato che arriva in Italia; dunque, non possiamo più pensare di adottare formule e strumenti validi in altri tempi. Certamente, però, esistono due grandi vie di integrazione: da un lato, quella, appunto, personale (volta a formare futuri nuovi cittadini italiani); dall'altro, quella, invece, comunitaria, che risolve il problema della «sedentarizzazione» degli immigrati in Italia attraverso il mantenimento di forti vincoli al loro interno. Si tratta di una via che deve essere molto approfondita.

Durante la discussione in Assemblea del disegno di legge sull'immigrazione avevo preparato alcuni emendamenti, poi «caduti» a causa della mia inesperienza parlamentare. Con essi proponevo che a tutti i residenti stranieri in Italia fosse offerta - senza, dunque, configurare alcun obbligo - la possibilità di frequentare corsi per l'insegnamento dell'italiano e della Carta costituzionale. A mio avviso, l'argomento Carta

costituzionale è fondamentale per gli stranieri; infatti, è attraverso i valori in essa consacrati che possono comprendere quale sia la differenza abissale tra il paese lasciato e il nuovo nel quale sono giunti. A mio avviso, un buon patto deve proprio basarsi sull'esplicita accettazione dei nostri principi non dati per conosciuti ma esplicitati, letti, affinché possano essere tutti condivisi. Però, la mia proposta emendativa cadde e, ora, quindi, sono alla ricerca di una modalità per riproporla. Tuttavia, la consideravo - e perciò ne parlo ora - come l'inizio di un discorso sull'integrazione. Credo che l'integrazione deve essere perseguita non attraverso una legge ma attraverso moltissimi comportamenti; però, nello stesso tempo, occorrerà trovare un modo per discuterne tutti insieme.

Al riguardo, mi chiedo - ed è la prima domanda che le rivolgo, signor ministro - se non sia necessaria la definizione preliminare, attraverso l'opera del Parlamento, di una strategia per l'integrazione. Ciò per non arrivare, poi, a trovarci dinanzi a provvedimenti i quali, piovendo dall'alto, sconterebbero, quindi, un'inadeguata, diversa sensibilità. A mio avviso, la definizione di una strategia per l'integrazione farebbe da giusto *pendant* con le soluzioni per il mantenimento dell'ordine pubblico e, dunque, con il giusto perseguimento dei reati commessi all'interno di queste comunità.

Affermo ciò anche perché una definizione della strategia dell'integrazione servirebbe a valutare meglio alcuni progetti di legge al nostro esame. Per i miei colleghi della I Commissione, infatti, non è un mistero il mio atteggiamento critico nei confronti del disegno di legge sulla libertà religiosa, attualmente in discussione.

PRESIDENTE. Onorevole Pacini, la invito a concludere il suo intervento e a non discostarsi dall'oggetto dell'audizione, data la ristrettezza del tempo a nostra disposizione.

MARCELLO PACINI. Ne parlo adesso perché mi sembra che ciò rappresenti un esempio di incoerenza rispetto a quanto viene affermato oggi. Non siamo riusciti, infatti, a giungere ad una cultura comune tra coloro che hanno predisposto tale disegno di legge e chi, invece, in questo momento è portatore di altre sensibilità, per cui si tratta di una specie di dialogo tra sordi.

Ciò che, a mio avviso, rappresenta un difetto di riflessione su questo disegno di legge è il fatto che, in un mondo globalizzato, con grandissime differenze

culturali, vi sia ancora, nel nostro ordinamento, la volontà di omologare tutto all'interno di certi concetti: da qui derivano conseguenze estremamente pericolose.

Faccio l'esempio della figura del ministro di culto. Tale figura, infatti, è imposta anche a religioni che non la prevedono, come ad esempio all'Islam, perché nel nostro impianto concettuale il ministro di culto è indispensabile. Da ciò consegue, ad esempio, che l'articolo 200 del codice di procedura penale, relativo al segreto d'ufficio dei ministri di culto, concepito pensando ai ministri di culto giudaico-cristiani, viene applicato anche a pseudo ministri di culto (perché sono tali per noi, ma non all'interno delle comunità di provenienza), con esiti a mio avviso negativi.

PRESIDENTE. Signor ministro, abbiamo ancora a disposizione 26 minuti di tempo. Forse lei concorda con me sul fatto che non si tratta di domande che richiedono una risposta immediata, e se lei ed i colleghi siete d'accordo, possiamo continuare con gli interventi dei deputati che intendono porre quesiti e formulare osservazioni; se lei lo desidera, tuttavia, posso invitare i colleghi a contenere i loro interventi, per riservarle uno spazio di dieci minuti per le repliche.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Grazie, signor presidente, ma preferisco ascoltare.

PRESIDENTE. Dunque, ci aggiorneremo quando lei riterrà opportuno rispondere ai quesiti posti. Il presidente della I Commissione, Donato Bruno, è d'accordo con tale modo di procedere?

DONATO BRUNO, *Presidente della I Commissione*. Concordo, signor presidente.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Concordo pienamente con lei, signor presidente, tuttavia le domando solamente un minuto per fornire una precisazione, che devo assolutamente fare, in relazione all'intervento dell'onorevole Mancuso.

Vorrei semplicemente dire, poiché desidero che rimanga agli atti, che non terrei neanche un minuto alle dipendenze del ministro dell'interno un dirigente che assumesse atteggiamenti di infedeltà o di slealtà nei confronti del ministro stesso. Naturalmente, sono pronto a discutere e ad accettare che sia messo in discussione l'operato di qualsiasi dirigente; tuttavia, francamente, rispondo completamente delle nomine dei dirigenti (ne ho fatte pochissime, quasi nessuna, se

non ricordo male) che ricadono sotto la mia personale responsabilità (che, in realtà, si limita al proporre al Consiglio dei ministri le decisioni).

Comunque, sono certo anche di non poter mettere in discussione in alcun modo, allo stato delle mie conoscenze, la correttezza e la lealtà dei dirigenti del Ministero dell'interno. Per quanto concerne i due cui si è fatto cenno, devo dire che non sono stati sottoposti a misure amministrative per la semplice ragione che nei loro confronti erano, e sono ancora in corso, indagini di carattere giudiziario, ed è logico che la misura di carattere amministrativo debba essere subordinata alle risultanze dell'attività giudiziaria.

PRESIDENTE. Ricordo che abbiamo ancora 24 minuti e che hanno chiesto di parlare quattro deputati, i quali hanno a disposizione, dunque, 6 minuti ciascuno.

CARLO LEONI. In realtà, diversi colleghi, in particolare l'onorevole Minniti, hanno già formulato domande che intendevo porre, e che mi limiterò soltanto a ricordare.

Purtroppo, grava non su questo Governo, ma sullo Stato italiano il fatto che ancora non si conoscano gli esecutori degli omicidi dei professori D'Antona e Marco Biagi, e dobbiamo tutti sentirla come una grave mancanza. Ciò è segno dell'assoluto isolamento di questi gruppi, come sappiamo bene, tuttavia le istituzioni pubbliche marciano una carenza non di poco conto, anche perché vi è stata un'attività, che però non ha prodotto risultati.

Ricordo, come hanno già fatto altri colleghi, il caso Geri, e le indagini focalizzate su un gruppo romano, Iniziativa comunista, la cui sigla, tuttavia, non rientra neanche nell'elenco di quelle che questa mattina il ministro ha indicato, in questa sede, come suscettibili di un'osservazione particolare. Ribadisco, allora, la domanda, posta precedentemente dal collega Minniti, su quanto è a conoscenza del ministro a proposito di eventuali canali di finanziamento dei gruppi BR, o di gruppi ad essi legati.

Per quanto riguarda Forza nuova, invece, anche se è vero ciò che ha affermato il ministro, cioè una sua possibile classificazione nell'ambito dei gruppi politici dell'estrema destra, tuttavia desidero ricordare che soggetti appartenenti a tale formazione hanno dato luogo anche ad attività di carattere violento: mi riferisco al recente episodio dell'aggressione avvenuta all'interno degli studi di una televisione privata.

GIUSEPPE PISANU, Ministro dell'interno. Adel Smith.

CARLO LEONI. Esatto. Si tratta, quindi, di un gruppo che, oltre a contravvenire alla normativa nazionale inerente all'apologia del fascismo e del razzismo, compie anche azioni di carattere violento.

Credo sia stato compreso in tutta la sua portata l'allarme che il ministro, molto serenamente e seriamente, ha lanciato questa mattina a proposito del terrorismo sia interno, sia internazionale, tanto più di fronte all'ipotesi di una guerra contro l'Iraq, argomento in più per compiere ogni sforzo per evitare tale conflitto. Vorrei domandare, a questo punto, come si organizza lo Stato di fronte a questo possibile, ulteriore salto di qualità, sia dell'una, sia dell'altra forma di terrorismo.

Anch'io non ritengo necessari ulteriori interventi legislativi; tuttavia, vorrei domandare al ministro, che precedentemente vi ha fatto cenno, in primo luogo come ci si organizza nel territorio. Stiamo parlando, infatti, di gruppi molto diffusi, con radici in diverse aree e territori del paese, anche se con una prevalenza nel nord-est; in altri termini, vorrei sapere in che modo le nostre forze dell'ordine, e segnatamente quella parte delle forze dell'ordine aventi il compito di contrastare il terrorismo, si stanno organizzando nel territorio.

Vorrei chiedere al ministro, infine, precisazioni in merito al rapporto con i servizi. È ancora nella mente di tutti noi l'episodio, già ricordato, dell'informativa dei servizi pochi giorni prima dell'omicidio del professor Biagi, pubblicata su un settimanale, che descriveva in modo quasi esatto e dettagliato l'identikit dell'obiettivo, alla quale non si è prestato ascolto. Allora, delle due l'una: o queste informative vengono ignorate, oppure esistono altri canali di relazione - ma questo non sarebbe possibile, se non anche in veste pubblica, almeno di informazione al Parlamento - tra i servizi, il Ministero dell'interno e le forze dell'ordine. Rispetto a quel deprecabile episodio di mancanza di comunicazione, allora, vorrei sapere anch'io se siano stati fatti passi in avanti, e se vi sia una collaborazione maggiore.

ELETTRA DEIANA. Come hanno osservato sia il ministro Pisanu sia altri colleghi, oggi stiamo affrontando una materia su cui spesso c'è la verificata vocazione ad un uso pubblico dissennato e di parte delle problematiche connesse ad essa, in voga in vari paesi e manifestatosi particolarmente virulento nel nostro paese. A questo proposito ricordo, anche per eviden-

ziare le responsabilità di questa maggioranza, l'uso che si è fatto di fenomeni come se fossero legati al terrorismo, connessi invece a grandi manifestazioni di massa ispirate, mosse e organizzate con altro spirito come, ad esempio, nel caso del G8 di Genova e, più in generale, con riguardo a quelle manifestazioni organizzate dai movimenti cosiddetti *no global*.

Non posso che prendere atto, come hanno già fatto i colleghi che mi hanno preceduto, dell'ampiezza della relazione con cui il ministro Pisanu ha voluto informare il Parlamento e della sobrietà e dell'equilibrio con cui egli ha voluto trattare il tema in esame nei suoi diversi aspetti e nelle molteplici connessioni, spesso sottolineate pretestuosamente, come avviene quando al diritto di protesta, anche in forme estreme purché nei limiti propri di uno Stato di diritto, si associa la questione degli immigrati, connessa (pretestuosamente) al terrorismo, alla delinquenza e ad altre cose di questo genere.

Il ministro - dico ciò anche a nome del mio gruppo - ha impresso, ripeto, alla sua relazione un taglio di grande obiettività e di grande equilibrio. Ed è proprio per questo motivo che a me pare necessario mantenere una rigorosa distinzione tra fenomeni culturali e vicende storiche entro le quali si collocano esperienze come quella della cultura anarchica o vicende indipendentiste come nel caso - visto che il ministro vi ha fatto riferimento - dei partiti indipendentisti sardi, i quali hanno una storia, obiettivi e pratiche che rientrano nella legalità, e commistioni ideologiche e ramificazioni operative che sono tutt'altra cosa. Agendo in questo modo si eviterebbe che un fenomeno possa essere usato per criminalizzare gli altri fenomeni.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'interno*. Onorevole Deiana, ho fatto riferimento soltanto a frange.

ELETTRA DEIANA. Sì, intendo solo sottolineare questo aspetto, senza avere nulla da obiettare. È chiaro che lei, ministro, ha tracciato nel suo intervento solo il quadro della situazione, mentre l'azione del Governo e delle istituzioni, essendo di natura complessa, non è soltanto di sua competenza. Tuttavia, l'ampia ricostruzione che il ministro ha fatto sul terrorismo e sulla lotta al terrorismo, lascia gravemente scoperta la possibilità di comprendere quali siano precisamente le responsabilità che hanno condotto ai delitti Biagi e D'Antona. Ovviamente, sono anch'io del parere che ciò non sia in nessun modo imputabile a responsabilità del Governo, ferma restando però

tutta la problematica relativa ai vari settori dello Stato in ordine alla sicurezza di personaggi caduti sotto i colpi del terrorismo. Comunque, mi preme evidenziare come attorno a questi due assassinii - Biagi e D'Antona - si siano verificati e moltiplicati veri e propri abbagli investigativi - faccio riferimento al caso Geri e a quello di Iniziativa comunista - che creano situazioni di commistione e di sovrapposizione che sono di poco aiuto all'azione diretta ad individuare in modo preciso ed efficace le responsabilità.

Trovo debole la tesi esposta dal ministro sulla divisione tra un'estrema destra politica non incline alla violenza e un'estrema destra più sociale, giovanilistica e culturale; questa divisione, a mio parere, non è appropriata. In questo senso, come ricordava il collega Leoni, anch'io desidero evidenziare che Forza nuova è sicuramente un gruppo di estrema destra radicale-politico incline ad operare violentemente sul territorio; non faccio riferimento solo alla recente vicenda dell'aggressione avvenuta durante una trasmissione televisiva, ma anche ai tentativi di azione violenta, di occupazione del territorio, al duro fronteggiamento con le forze dell'ordine e alle continue provocazioni sul campo della legalità (in particolare, mi riferisco alla legge Mancino sulle ideologie razzistiche).

Condivido quanto è stato detto in ordine al fatto che non occorrono ulteriori sedimentazioni legislative proprio perché disponiamo di tutti gli strumenti all'uopo necessari; infine, al ministro, che ha fatto riferimento alla possibilità di nuove e appropriate misure di carattere legislativo, chiedo se ha in mente qualcosa di preciso al riguardo oppure se si tratta semplicemente di un'opzione di carattere generale.

VALTER BIELLI. L'onorevole ministro ha sostenuto che ritiene importante l'incontro odierno anche per ascoltare, conseguentemente gli chiedo se ritiene utile, attraverso le due Commissioni (I e IV) riunite congiuntamente, oppure attraverso uno strumento *ad hoc*, avere la possibilità di uno scambio di informazioni ravvicinato nel tempo per affrontare un tema così importante e così delicato. Uno strumento, quindi, che unisca le forze politiche in una battaglia comune attorno ad un tema delicato.

Il ministro ha fatto diverse volte riferimento per il nostro paese ad una serie di rischi di matrice terroristica connessi ai gruppi anarcoinsurrezionalisti, elencando una serie di motivazioni che evidenziano un rischio vero.

L'analisi da lei fatta ci spiega come questi gruppi stiano passando da una filosofia individualista ad una

di tipo organizzativo con rapporti anche internazionali. Tali gruppi possono ancora essere definiti anarco-insurrezionalisti, oppure c'è dietro qualcosa di nuovo e di diverso per cui, forse, questa definizione non risponde più pienamente a ciò che sta accadendo nella galassia terroristica? Aggiungo: non è che dietro a questa sigla mettiamo troppe cose che non riescono poi a farci capire ciò che sta realmente avvenendo? Poiché gli attentati che sono stati compiuti da coloro che fanno riferimento a questa sigla sono estremamente sofisticati, bisognerebbe anche chiedersi come mai le indagini non ci abbiano portato all'individuazione dei responsabili, visto che stiamo parlando di attentati al Viminale e ad una questura. Si tratta di gente che è stata capace di collocare bombe come se sapesse dove fossero piazzate le telecamere e dove dovesse collocarle per sfuggire all'individuazione da parte delle forze dell'ordine. In tale frangente parlare di anarco-insurrezionalisti individuali è quantomeno molto improbabile.

Su Forza nuova i miei colleghi hanno già fatto alcuni riferimenti. Forza nuova sta cercando di reclutare sul territorio nuovi soggetti, attraverso i meccanismi che ha posto alla nostra attenzione, per azioni che hanno poco di politico e molto di illegale. Che cosa sa dei rapporti che Forza nuova potrebbe avere stabilito con il gruppo di Boccaccio, il fascista capo del Movimento politico occidentale, sciolto dall'allora ministro dell'interno Mancino, che svolgeva un'attività eversiva con collegamenti internazionali molto forti? È a conoscenza di rapporti tra Forza nuova e la cosiddetta destra istituzionale? Mi rendo conto che si tratta di una domanda forte, ma quali sono i rapporti tra Forza nuova ed alcune frange della Lega, in riferimento ad alcuni episodi che hanno visto assieme personaggi legati alla Lega e questo gruppo?

Ultima domanda, premesso che ho notato come la sua relazione, estremamente impegnata ed espressione di un giusto metodo che condivido, sia stata, più che una risposta ad alcuni interrogativi, una fotografia della situazione. Innanzitutto, il problema costituito dall'omicidio D'Antona e dall'omicidio Biagi, il fatto che sembra si brancoli ancora nel buio, nonostante vi siano state anche dichiarazioni roboanti. Riferendosi alla vicenda del brigatista Pegna, lei ha affermato che le indagini sui due omicidi erano uscite dal buio perché vi erano sicuramente dei collegamenti. Tuttavia, se è vero che vi sono dei collegamenti, credo vi dovrebbero essere dei riscontri. Ministro, ha detto una cosa che condivido: i rischi di guerra potrebbero accentuare i rischi di terrorismo anche nel nostro

paese; il problema è che i rischi aumenteranno anche in ragione di un altro elemento, perché potremmo essere l'unico paese europeo, insieme al Regno Unito, ad aver già affermato, rispetto ad una presunta azione militare, di voler fiancheggiare l'azione degli Stati Uniti. Fino ad oggi tutti i paesi europei si erano mantenuti su una linea comune; così facendo il nostro paese, malgrado la presenza di un Papato estremamente attento, che nei confronti dell'Islam ha tenuto aperto il dialogo, rischia di trovarsi ancora più scoperto rispetto al terrorismo sulla base di alcune prese di posizione che non fanno parte del contesto dell'Europa unita. Cosa pensa al riguardo?

SILVANA PISA. Condivido molto di quanto detto dai colleghi dell'opposizione, soprattutto l'ultima parte del discorso del collega Bielli. Vorrei fare due domande al ministro riguardo al terrorismo internazionale. Quando il ministro nella sua relazione si riferisce al «complesso lavoro di *intelligence*, alle risultanze investigative, alle più recenti acquisizioni informative rispetto all'organizzazione di Bin Laden», si riferisce ad un lavoro investigativo svolto nel nostro paese o ad uno svolto da altri paesi stranieri? Perché ciò che ha colpito tutta l'opinione pubblica internazionale è che tutta la materia investigativa della vicenda seguente all'11 settembre si è svolta in modo assolutamente secretato e non trasparente, al punto che sono in molti a dubitare, non dell'esistenza di un *network* terrorista di matrice islamista, perché le prove sono lampanti, ma della personalizzazione di Bin Laden o del mullah Omar. Esisteranno davvero, oggi, questi personaggi? Stupisce, pertanto, una descrizione così tecnica e precisa. In particolare mi riferisco a quanto viene detto nella relazione nel punto in cui si parla di primo o di secondo livello, analisi che sembrano simili alle dettagliate descrizioni delle Brigate rosse di un tempo. Che tali descrizioni siano attinenti anche ad Al Qaeda mi pare strano, visto che ancora oggi sembra sia invece una organizzazione diversificata e ancora molto sfuggente nelle sue modalità.

Posto che il terrorismo trova il suo alimento nella povertà e nell'emarginazione nelle condizioni materiali di chi viene arruolato come «manovalanza», come si pensa di prevenire questo tipo di condizioni materiali che determinano la diffusione del terrorismo di origine islamica nel nostro paese?

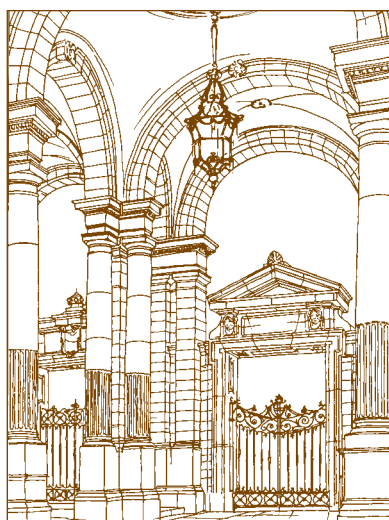
PRESIDENTE. Faccio i miei complimenti all'onorevole Pisa per la sua brevità. Prima di concludere il ministro vorrebbe fare una precisazione.

GIUSEPPE PISANU, *Ministro dell'Interno*. Vorrei soltanto dire ai colleghi che su alcune circostanze, trattandosi di una seduta pubblica, ho preferito tacere, ma renderò informazioni più puntuali ai colleghi del COPACO che mi hanno convocato per dopodomani.

PRESIDENTE. Comunico che, non essendovi il tempo necessario affinché il ministro possa esaurientemente rispondere, egli si riserva di predisporre le risposte e di comunicare alle Commissioni quando potrà replicare alle nostre domande. Ringraziamo il ministro per la sua disponibilità. Il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

PUBBLICA
SICUREZZA



L'adeguamento della legislazione nazionale alla direttiva n. 93/15.CEE per l'immissione sul mercato e il controllo degli esplosivi per uso civile

Giovanni Migliorelli

Sul supplemento ordinario n. 227/L alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 291 del 12 dicembre 2002 – serie generale - è stato pubblicato il decreto del Ministro dell'Interno, adottato di concerto con i Ministri della Giustizia, dell'Economia e delle Finanze, della Difesa e delle Attività produttive, in data 19 settembre 2002, n. 272, recante il regolamento di esecuzione del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7, di recepimento della direttiva 93/15/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni in materia di immissione sul mercato e controllo degli esplosivi per uso civile.

Il citato regolamento è stato adottato in attuazione dell'art. 14 – commi 1 e 2 – e dell'art. 4 - comma 3 – del decreto legislativo n. 7/1997, che demandano a tale provvedimento:

1. “l'adeguamento delle disposizioni regolamentari vigenti alle categorie di rischio, alle definizioni e ai criteri di classificazione degli esplosivi previsti dalle raccomandazioni delle Nazioni Unite relative al trasporto delle merci pericolose” (art. 14, comma 1);

2. l'individuazione delle “modalità di esecuzione delle verifiche tecniche e degli esami necessari all'accertamento, da parte degli organismi notificati, della sussistenza dei requisiti di sicurezza di cui all'allegato II” allo stesso decreto legislativo n. 7/1997 (art. 14, comma 2);

3. l'individuazione delle “modalità di convocazione e funzionamento” del Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli Organismi notificati (art. 4, comma 3, ultimo capoverso).

Considerata la complessità del provvedimento ed i diversi campi in cui lo stesso interviene, si è ritenuto opportuno suddividerlo in tre distinti capi. Le disposizioni di maggiore interesse, in quanto provvedono ad adeguare alla Direttiva Comunitaria le disposizioni del Regolamento di esecuzione al Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, sono sicuramente quelle contenute nel capo terzo. Prendendo spunto dalla relazione inviata al Consiglio di Stato - Sezione consultiva per gli atti normativi, che nell'adunanza del 26 agosto 2002, con parere n. 2778/02, si è espresso favorevolmente all'emanazione del decreto interministeriale in argomento, nelle pagine che seguono si cercherà di illustrare in dettaglio il contenuto dell'intero provvedimento, avendo cura di analizzare più dettagliatamente appunto

le disposizioni del capo terzo, al fine di fornire al lettore le novità regolamentari di rilievo così introdotte nell'ordinamento.

Il Capo I, recante la rubrica "Principi generali", si compone di tre articoli. In particolare, **l'articolo 1**, individua il campo di applicazione del Regolamento, riepilogando il contenuto dell'art. 14 – commi 1 e 2 – e dell'art. 4 - comma 3 – del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7 ed in più alla lettera e) dello stesso articolo viene precisato che il regolamento provvede altresì "a fissare principi e criteri direttivi per adeguare alle disposizioni internazionali, in conformità a quanto previsto dall'allegato I al decreto legislativo n. 7, i manufatti pirotecnici riconosciuti e non classificati tra i prodotti esplosivi in applicazione del decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 1973".

L'articolo 2, precisa che ai fini del regolamento per allegati si intendono gli allegati al decreto legislativo n. 7/1997 ed illustra la terminologia tecnica ricorrente, richiamando testualmente le definizioni contenute nella direttiva comunitaria di riferimento e negli allegati al decreto legislativo di recepimento della stessa direttiva.

L'articolo 3, infine, chiarisce che per "Organismo notificato" si intende anche il centro od il laboratorio avente sede in un altro Paese membro dell'Unione Europea, abilitato ad espletare le procedure di valutazione di conformità previste dalla direttiva comunitaria. Al secondo comma dello stesso articolo viene poi precisato che gli "organismi" autorizzati da un altro Paese membro dell'Unione Europea possono ottenere l'autorizzazione anche dall'Italia.

Il Capo II, recante la rubrica "procedimento di autorizzazione e norme relative all'attività degli Organismi notificati e disposizioni per il funzionamento del Comitato tecnico di vigilanza sugli Organismi notificati", si compone degli articoli da 4 a 10, che danno attuazione alle disposizioni dell'art. 14, comma 1 e 2, del decreto legislativo n. 7/1997.

In particolare, **l'articolo 4** individua le formalità connesse alla presentazione delle istanze intese ad ottenere l'autorizzazione di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 7/1997, da parte di centri e laboratori appartenenti ad amministrazioni dello Stato, ad istituti universitari o di ricerca o a privati, per l'espletamento delle procedure di valutazione della conformità di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 7/1997.

Preliminarmente ad ogni altra considerazione, va precisato che il comma 1 dell'articolo 4 del Regolamento ammette alla presentazione delle istanze tendenti ad ottenere l'autorizzazione di cui trattasi, oltre le amministrazioni e gli istituti universitari o di ricerca statali, anche i privati cittadini di uno dei Paesi dell'Unione Europea. Con riguardo a questi ultimi, si ritiene che anche in questa materia debba

operare la libertà di stabilimento, la quale ai sensi dell'art. 43 (ex art. 52) del Trattato istitutivo della Comunità Europea, importa l'accesso dei cittadini comunitari alle attività non salariate ed al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese ed in particolare di società, alle stesse condizioni dei cittadini italiani. Con riguardo, invece, alle imprese ed alle società è condizione essenziale che esse abbiano sede sul territorio italiano e siano state costituite secondo le disposizioni legislative vigenti in Italia ed è per questo che il comma 4 dell'articolo in esame impone che vengano forniti i dati risultanti dai pubblici registri. Viene ammessa l'autocertificazione, fatta eccezione per la documentazione indicata ai punti c), d) ed e) dello stesso comma 4.

I commi 2 e 3 dell'articolo 4 individuano, poi, nel titolare dell'Organismo, se organizzato come ditta individuale, nel rappresentante legale per le società e nel dirigente competente secondo i rispettivi ordinamenti per le amministrazioni dello Stato e gli istituti universitari e di ricerca, i soggetti abilitati a produrre le relative istanze, che possono essere presentate a mano presso il competente Ufficio del Dipartimento della pubblica sicurezza, o inviate a mezzo raccomandata postale o ancora per via informatica.

L'articolo 5 individua i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione all'Organismo notificato e - considerata la specificità e la particolarità delle prove che debbono essere eseguite per la certificazione degli esplosivi ai fini dell'accertamento della sussistenza in tali prodotti dei requisiti di sicurezza individuati nella direttiva CEE - il comma 1 dell'articolo in esame indica alle lettere da a) ad f) le diverse professionalità necessarie, che si presumono sussistenti se il personale incaricato dei vari adempimenti è in possesso del titolo di studio ivi espressamente indicato ed abbia, inoltre, maturato una determinata esperienza nel campo dei test o degli esami su manufatti esplosivi civili o militari. Ove invece l'Organismo notificato non disponga di personale in possesso del titolo di studio richiesto, il comma 2 dello stesso articolo rimette al prudente apprezzamento del Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli Organismi notificati (istituito dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 7/1997) le valutazioni connesse alla sussistenza della necessaria professionalità acquisita dallo stesso personale nel campo della produzione, del controllo, degli esami o delle verifiche svolte sugli esplosivi. A tal fine i successivi commi dispongono che il Comitato tecnico può tenere conto delle esperienze maturate nel settore pubblico o privato presso strutture che svolgono attività nel settore del controllo della qualità degli esplosivi, secondo le procedure ISO o NATO-AQAP. Lo stesso Comitato potrà inoltre fare riferimento alla sussistenza dei requisiti previsti dalle norme UNI (Ente Nazionale Italiano di unificazione) CEI EN serie 45.000, che fissano i criteri ed i requisiti generali per il funzionamento, la valutazione e l'accreditamento degli organismi di certificazione.

L'articolo 6 disciplina il relativo procedimento amministrativo, individuando una fase istruttoria preliminare svolta dall'Ufficio per gli Affari della Polizia

Amministrativa e Sociale del Dipartimento della pubblica sicurezza, tendente ad accertare la regolarità dell'istanza e che essa sia stata presentata completa della documentazione richiesta dai precedenti articoli 4 e 5, ovvero delle dichiarazioni sostitutive di cui agli artt. 46 e 47 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, in luogo della documentazione che è possibile in tal modo produrre. A seguito di tale accertamento l'Ufficio trasmette senza ritardo l'istanza al Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli Organismi notificati, che provvede nel termine di 90 giorni ad esprimere il proprio motivato parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione. Il termine finale del procedimento, che deve comunque concludersi con provvedimento espresso e che (ai sensi del comma 5) tiene luogo anche della licenza prevista dall'art. 99 del regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, è stato fissato in 150 giorni dalla data di presentazione dell'istanza. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 7/1997, il Dipartimento della pubblica sicurezza provvede poi a notificare alla Commissione dell'Unione Europea ed alle Autorità competenti degli altri Stati membri gli Organismi autorizzati, comunicando altresì i compiti specifici per i quali ciascuno è autorizzato ed il numero di identificazione attribuito dalla stessa Commissione dell'Unione Europea. Resta ovviamente inteso che relativamente al procedimento autorizzatorio disciplinato dalla disposizione in esame trova piena applicazione il decreto del Ministro dell'Interno 2 febbraio 1993, n. 284, recante "regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardanti i termini di completamento ed i responsabili dei procedimenti imputati alla competenza degli organi dell'Amministrazione centrale e periferica dell'Interno", del quale, al comma 6, viene espressamente richiamato l'articolo 12, relativamente alle modalità di modifica dei termini fissati per il procedimento di autorizzazione degli Organismi notificati. Il richiamo espresso a tale ultima disposizione è stato valutato necessario, al fine di evitare di dover procedere, in caso di necessità, alla modifica dei termini del procedimento autorizzatorio in discorso, con un provvedimento interministeriale di natura analoga a quello con il quale sono stati fissati.

Per un compiuto esame **dell'articolo 7** dello schema di regolamento occorre fare riferimento al comma 5 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 7/1997, che espressamente dispone: "il Comitato, nel riscontrare che l'organismo notificato non soddisfa più i requisiti richiesti o nell'accertare gravi irregolarità nello svolgimento delle procedure di valutazione di conformità degli esplosivi, ne informa il Ministro dell'interno, il quale provvede con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, al ritiro dell'autorizzazione a svolgere i compiti di organismo notificato e può disporre, con propria ordinanza, la sospensione immediata delle procedure di valutazione di conformità per le quali l'organismo era stato autorizzato. Del ritiro o della sospensione dell'autorizzazione viene data immediata notizia agli altri Stati membri ed alla Commissione dell'Unione europea".

La disposizione ha unicamente lo scopo di individuare – ferme restando le valutazioni del Comitato tecnico in ordine ad altre specifiche ipotesi rilevanti agli stessi fini di sospensione e revoca delle autorizzazioni – le fattispecie concrete indicate alle lettere a), b) e c), da considerarsi “in ogni caso” di “particolare gravità”, ai fini dell’adozione dell’ordinanza di sospensione immediata di cui all’articolo 4 del decreto legislativo. Il comma 2 della stessa disposizione, in ossequio al noto principio dell’obbligo di instaurare il necessario contraddittorio in ogni procedimento sanzionatorio, prevede la possibilità che l’Organismo notificato fornisca elementi idonei a far ritenere che siano venute meno le cause che hanno determinato l’adozione del provvedimento di sospensione immediata, onde evitare l’adozione del più grave provvedimento di ritiro dell’autorizzazione, osservando così anche l’altro generale principio che impone l’osservanza della gradualità degli interventi in tutti i provvedimenti inibitori. Il comma 3 dello stesso articolo disciplina, inoltre, altre ipotesi di sospensione e revoca dell’autorizzazione rilasciata all’Organismo notificato, facendo espresso rinvio ai casi in cui le disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e del relativo regolamento di esecuzione contemplano la sospensione e la revoca della licenze di polizia ed in particolare della licenza di cui all’art. 99 del regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635. Tale previsione è giustificata dal fatto che come già in precedenza precisato l’autorizzazione rilasciata all’Organismo notificato tiene luogo anche della licenza di cui al richiamato articolo 99, che consente “la fabbricazione, il trasporto, la detenzione o l’impiego a scopo di studio o di esperimento, di esplosivi anche non classificati, nonché di bombe, macchine ed altri congegni micidiali o incendiari”. Il comma 4 della stessa disposizione, ribadisce infine il contenuto dell’articolo 4, comma 5, del decreto legislativo n. 7/1997, imponendo l’obbligo di comunicazione immediata dei provvedimenti adottati alla Commissione dell’Unione Europea ed alle competenti autorità degli altri Stati membri, attribuendo la relativa competenza sempre all’Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale del Dipartimento della pubblica sicurezza.

L’articolo 8 dà attuazione al comma 2 dell’articolo 14 del decreto legislativo n. 7/1997, che demanda all’emanando regolamento l’individuazione delle “modalità di esecuzione delle verifiche tecniche e degli esami necessari all’accertamento, da parte degli organismi notificati, della sussistenza dei requisiti di sicurezza, di cui all’allegato II” al medesimo decreto legislativo. “Data la natura spiccatamente tecnica della disposizione in esame l’elaborazione della stessa è stata demandata alla Commissione Consultiva Centrale per il controllo delle armi, di cui all’articolo 6 della legge 18 aprile 1975, n. 110, competente in materia di esplosivi, ai sensi dell’articolo 2, comma 2, del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 608. L’articolo in esame, recepisce e rielabora le conclusioni della Commissione Consultiva Centrale di cui si è detto ed in più contiene i commi 6 e 7, riguardanti, il primo, gli obblighi imposti agli Organismi notificati autorizzati ad operare in Italia di comunicare alme-

no con cadenza bimestrale le procedure di valutazione di conformità eseguite sugli esplosivi. Il comma 7, invece, concerne gli analoghi obblighi posti a carico dei produttori e degli importatori relativamente agli esplosivi certificati da Organismi notificati di altri Stati appartenenti all'Unione Europea. L'imposizione di tali obblighi deve ritenersi indispensabile in considerazione del fatto che, come sarà meglio illustrato nel prosieguo della trattazione, con l'articolo 19 dello stesso regolamento viene prevista la sostituzione dell'allegato A) al regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza con la stessa norma viene disciplinata anche la procedura di iscrizione d'Ufficio in tale allegato degli esplosivi muniti dell'attestato "CE del tipo", certificati dagli Organismi notificati. Infatti, come previsto dal comma 4, dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 7/1997, "l'attestato di esame "CE del tipo" e la valutazione della conformità di cui all'allegato V, sostituiscono per gli esplosivi per uso civile il riconoscimento e la classificazione di cui all'articolo 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773".

L'articolo 9 del regolamento, come previsto dal comma 3 – ultimo capoverso - dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 7/1997, individua le modalità di convocazione e di funzionamento del Comitato tecnico di vigilanza sugli Organismi notificati. In tale norma, degna di segnalazione è poi la disposizione contenuta al comma 10, relativa alla previsione secondo cui non possono essere corrisposti compensi per l'attività professionale prestata dagli esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione, per lo svolgimento dei compiti istituzionali del Comitato istituito dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 7/1997. In proposito va infatti osservato che il decreto legislativo di riferimento non prevede nuove e maggiori spese, né la relativa copertura per farvi fronte e, conseguentemente, non possono prevedersi oneri di spesa riconducibili alle prestazioni professionali svolte in seno al Comitato tecnico dagli esperti estranei ad amministrazioni pubbliche.

Con **l'articolo 10** si demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione, ai sensi dell'articolo 47 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, delle tariffe a copertura delle spese relative all'attuazione delle procedure disciplinate dal decreto legislativo n. 7/1997 e dall'emanando Regolamento. Inoltre, viene subordinata l'entrata in vigore del Regolamento in esame alla preventiva entrata in vigore del citato decreto sulle tariffe. ⁽¹⁾

Il Capo III, recante la rubrica "adeguamento delle disposizioni regolamentari vigenti", si compone degli articoli da 11 a 21, i quali danno attuazione all'art.

(1) Il Decreto di individuazione delle tariffe è stato adottato in data 1° luglio 2003 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 10 luglio 2003, n. 158.

14, comma 1, del decreto legislativo n. 7/1997, che demanda in particolare al regolamento di esecuzione “l'adeguamento delle disposizioni regolamentari vigenti alle categorie di rischio, alle definizioni e ai criteri di classificazione degli esplosivi previsti dalle raccomandazioni delle Nazioni Unite relative al trasporto delle merci pericolose”.

Anche per la predisposizione delle norme contenute nel Capo III ci si è avvalsi del contributo della Commissione consultiva centrale competente in materia di esplosivi.

L'illustrazione dei singoli articoli dei quali si compone il Capo III merita un raffronto costante delle disposizioni nazionali regolanti la materia, con le disposizioni della direttiva comunitaria e del decreto legislativo n. 7/1997, al fine di chiarire gli effetti concreti prodotti sull'ordinamento giuridico previgente dalla stessa direttiva comunitaria e la conseguente necessità di procedere alle modifiche del Regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L'articolo 11 del Regolamento aggiunge un comma all'articolo 81 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, con il quale viene esteso l'obbligo di munirsi delle licenze di cui agli articoli 46 e 57 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 28 giugno 1931, n. 773, anche per i prodotti esplodenti indicati nell'allegato “I” al decreto legislativo n. 7/1997. La necessità di introdurre una tale disposizione trova ragione nell'esigenza di evitare confusione interpretativa, in quanto la definizione di esplosivo, o più in generale di prodotto esplodente, che si ricava dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza non coincide esattamente con quella che si desume dalla direttiva comunitaria 93/15/CEE. Segnatamente, per quel che attiene le disposizioni nazionali, l'articolo 30, comma 2, del citato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza qualifica come armi “le bombe, qualsiasi macchina o involucro contenente materie esplodenti, ovvero i gas asfissianti o accecanti”. Tale definizione viene poi completata dal comma 1 dell'articolo 81, dove viene usata una terminologia che esprime un concetto più allargato, ricomprendendo tra gli esplosivi “tutti i prodotti esplodenti, comunque composti, sia che possano agire da soli od uniti ad altre sostanze, sia che possano essere impiegati in macchine o congegni, o in qualsiasi altro modo disposti o adoperati”.

Secondo l'articolo 1, comma 2 (paragrafo 2 per usare la stessa terminologia) della direttiva comunitaria, invece, “per esplosivi, si intendono le materie e gli oggetti considerati tali nelle “Raccomandazioni delle Nazioni Unite relative al trasporto delle merci pericolose” e figuranti nella classe 1. di tali raccomandazioni”. La necessità di estendere la disposizione anche ai prodotti esplodenti indicati nell'allegato “I” al decreto legislativo n. 7/1997 trova giustificazione nell'esigenza di riconfermare anche per l'ordinamento nazionale che sono da considerarsi esplosivi tutti i prodotti elencati nel citato allegato “I” al decreto legislativo n. 7/1997 e - per altro verso - tende a chiarire che sono ininfluenti, ai fini della qualificazione del prodotto come esplosivo, le modalità di riconoscimento e quindi la

diversa legittimazione alla circolazione degli stessi prodotti esplosivi, a seconda che rientrino o meno nel campo di applicazione della direttiva: il riconoscimento e la classificazione ex articolo 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza per gli esplosivi (o per meglio dire per i prodotti esplodenti) non rientranti nel campo di applicazione della direttiva CEE (esplosivi militari ed articoli pirotecnici, secondo quanto precisato peraltro al paragrafo 3 dell'articolo 1 della stessa direttiva); l'attestato "CE del tipo" e le certificazioni rilasciate dagli "Organismi notificati" per gli esplosivi rientranti nel campo di applicazione della direttiva CEE (esplosivi ad uso civile). Su tali concetti si ritornerà comunque nel prosieguo della trattazione.

L'articolo 12 del regolamento aggiunge, invece, un comma all'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, allo scopo di suddividere in gruppi omogenei i prodotti esplosivi della categoria 5): "munizioni di sicurezza e giocattoli pirici".

Per comprendere il tenore della modifica, si ritengono necessarie le seguenti precisazioni.

In via preliminare, va chiarita l'effettiva portata dell'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e lo scopo della suddivisione in categorie delle materie esplodenti. L'originaria disposizione in pratica dà attuazione all'art. 53, comma 2, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, il quale appunto prevede che "nel regolamento saranno classificate tutte le materie esplodenti, secondo la loro natura, composizione ed efficacia esplosiva".

I prodotti esplodenti riconosciuti e classificati ai sensi dell'articolo 53 del richiamato testo unico, in applicazione dell'articolo 83 – comma 1– del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, vanno indicati nell'allegato A) allo stesso regolamento di esecuzione. Il comma 2 dello stesso articolo 83 demanda poi all'allegato B) al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, l'individuazione delle norme per l'impianto delle fabbriche e dei depositi delle materie esplodenti per ognuna delle cinque categorie individuate dal precedente articolo 82. Considerato che l'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico classifica le materie esplodenti secondo la loro natura, composizione e soprattutto secondo l'efficacia esplosiva, l'allegato B) al Regolamento di esecuzione impone maggiori cautele e fissa prescrizione più restrittive per i prodotti che presentano un grado di pericolosità più elevato, che è direttamente proporzionato all'efficacia esplosiva. In particolare, quelli classificati nelle categorie I, II e III (polveri, dinamiti, detonatori) sono prodotti che presentano requisiti di maggiore pericolosità, mentre quelli delle rimanenti due categorie sono prodotti esplosivi meno pericolosi (fuochi artificiali, cartucce per armi di piccolo calibro, manufatti pirotecnici di vario genere). Anche tra questi ultimi è però possibile constatare una pericolosità differenziata, che può distinguersi in mediocre,

modesta e modestissima (o addirittura quasi inesistente), al punto che per alcuni prodotti (si pensi ad esempio agli air-bag) di scarsa o scarsissima valenza esplosivistica era stata possibile la loro non classificazione tra i prodotti esplodenti, in applicazione del decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 1973, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 10 maggio 1973, n. 120. Per comprendere la portata innovativa di questo ultimo decreto del Ministro dell'Interno, basterà citarne alcuni passaggi, che così recitano: “non sono classificati tra i prodotti esplodenti gli artifici pirotecnici ad effetto illuminante costituiti da miscele di sostanze combustibili e sostanze comburenti, perossidi esclusi, esenti da sostanze capaci di determinare la loro accensione spontanea, e così flemmatizzate e strutturalmente disposte nell'artificio da rendere impossibile la esplosione dell'artificio per urto, per sfregamento, per accensione” ed ancora, “non sono classificati tra i prodotti esplodenti gli artifici pirotecnici ad effetto di scoppio costituiti da sostanze e miscele di sostanze esplosive, esenti da sostanze capaci di determinare la loro accensione spontanea, che per la minima quantità di materiale esplosivo presente in ogni artificio, per l'eventuale ulteriore presenza di sostanze inerti o altrimenti flemmatizzanti, per la struttura dell'artificio e la disposizione in esso dei materiali e delle sostanze, sono secondo il giudizio della commissione consultiva per le sostanze esplosive ed infiammabili, praticamente inoffensivi”, ecc..

È pur vero, come già si è detto in precedenza, che il campo di applicazione della direttiva 93/15 CEE è quello degli esplosivi ad uso civile, ma va contestualmente precisato che tale direttiva produce i propri effetti, anche se in via indiretta, pure sugli esplosivi di natura diversa da quelli ad uso civile, come ad esempio i prodotti pirotecnici, in quanto - per un verso - tali prodotti sono inclusi nell'allegato “I” al decreto legislativo n. 7/1997 e - per altro verso - l'articolo 1, comma 1, dello stesso decreto legislativo n. 7/1997, prevede espressamente che “si intendono per esplosivi le materie e gli oggetti elencati nell'allegato “I” “.

Si comprende allora che in ragione di quanto appena illustrato, in applicazione del decreto legislativo n. 7/1997, non vi è più spazio per la non classificazione tra gli esplodenti di prodotti o di sostanze esplosive contenute nell'allegato “I” allo stesso decreto legislativo. Conseguentemente, occorrerà procedere, come si vedrà a proposito del successivo articolo 20, all'abrogazione del sopra richiamato decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 1973, concernente i cosiddetti prodotti esplosivi declassificati. Di qui l'esigenza di suddividere nei gruppi da A) ad E) i prodotti esplosivi della categoria 5) “munizioni di sicurezza e giocattoli pirici”, nei quali - come proposto dalla Commissione consultiva centrale competente in materia di esplosivi - andranno a collocarsi i prodotti esplosivi, in ragione del loro grado di pericolosità, modesta o addirittura irrilevante. Tale sub-classificazione dei prodotti esplodenti della categoria 5) ha rilievo anche a fini pratici ed in particolare relativamente al loro regime autorizzatorio ed alle prescrizioni per la fabbricazione, il deposito, il trasporto, la vendita, ecc., come meglio si vedrà a proposito dell'articolo 13 del presente regolamento.

Quanto alla modifica contenuta **all'articolo 13** del Regolamento in esame, con la quale si provvede a sostituire i commi 1 e 3 dell'articolo 83 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, va osservato che - come già in precedenza chiarito - la direttiva comunitaria ha in effetti comportato un duplice regime di riconoscimento degli esplosivi. Segnatamente, per il riconoscimento e la circolazione degli esplosivi non rientranti nel campo di applicazione della direttiva comunitaria (esplosivi e munizioni destinati ad essere utilizzati dalle forze armate e di polizia; articoli pirotecnici e munizioni per uso civile, secondo la previsione contenuta all'art. 1 comma 3 del decreto legislativo n. 7/1997) continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 53 dello stesso testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che prevede il divieto di "fabbricare, tenere in casa o altrove, trasportare o vendere, anche negli stabilimenti, laboratori, depositi o spacci autorizzati, prodotti esplodenti che non siano stati riconosciuti e classificati dal Ministro dell'interno, sentito il parere di una commissione tecnica". Per gli esplosivi rientranti nel campo di applicazione della medesima direttiva, invece, "l'attestato di esame "CE del tipo" e la valutazione della conformità di cui all'allegato V sostituiscono per gli esplosivi per uso civile il riconoscimento e la classificazione di cui all'articolo 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773" (art. 2, comma 4, del decreto legislativo n. 7/1997). La sostituzione del comma 1 dell'art. 83 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza in discorso, si rende pertanto necessaria al fine di poter inserire nell'allegato A) al regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza anche quegli esplosivi rientranti appunto nell'ambito di applicazione della direttiva CEE, per i quali come già detto "l'attestato di esame "CE del tipo" e la valutazione della conformità di cui all'allegato V sostituiscono per gli esplosivi per uso civile il riconoscimento e la classificazione di cui all'articolo 53....", e per i quali è stata ipotizzata l'iscrizione d'ufficio nel suddetto allegato, dettagliatamente disciplinata dal successivo art. 17.

A proposito dell'inserimento nell'allegato A) al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza non va infatti taciuto che il nuovo sistema di riconoscimento degli esplosivi introdotto dalla direttiva comunitaria (attestato di esame "CE del tipo" e la valutazione della conformità di cui all'allegato V) non incide minimamente sul regime autorizzatorio che rimane comunque disciplinato dalle previgenti disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (artt. 46 e 47) e da quelle del relativo Regolamento di esecuzione. Inoltre, l'inserimento dell'esplosivo nel più volte richiamato allegato A), consente l'automatica applicazione delle norme tecniche inerenti alla sicurezza nelle attività di deposito e di fabbricazione degli esplosivi, contenute nell'allegato B) allo stesso Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; ove non si seguisse tale impostazione si creerebbe, pertanto, un pericoloso vuoto normativo riguardante le delicate fasi della fabbricazione e del deposito degli esplosivi, che imporrebbe una revisione generale di tutta la normativa tecnica di sicurezza contenuta nell'alle-

gato B) al Regolamento del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che, invece, ha sinora molto ben funzionato.

La sostituzione del comma 3 del medesimo articolo 83 al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ha il semplice scopo di chiarire la portata modificativa contenuta nel successivo articolo 17, dove, con riferimento alle modalità per il trasporto degli esplosivi, si fa espresso rinvio alle disposizioni nazionali che recepiscono gli accordi internazionali in materia di trasporto delle merci pericolose, fermo restando il relativo regime autorizzatorio che continua ad essere disciplinato dalle pregresse disposizioni contenute nel capitolo I del medesimo allegato C) al Regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L'articolo 14 integra, invece, la disposizione contenuta al comma 1 dell'articolo 97 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la quale consente il deposito ed il trasporto senza licenza di esplosivi della categoria 1), di artifici e di cartucce per fucile da caccia, per pistola o rivoltella, nei quantitativi espressamente indicati dalla norma medesima, fermo restando l'obbligo di licenza per fattispecie diverse da quelle sopra indicate. La disposizione emendativa contenuta nell'articolo 14 in commento, ha l'analogo scopo di estendere il regime di esonero da vincoli autorizzatori o di denuncia preventiva, ai prodotti esplosivi classificati nella categoria 5), del gruppo D, fino a cinque chilogrammi netti e del gruppo E, in quantità illimitata.

La disposizione, che è stata peraltro adottata su conforme parere della Commissione consultiva centrale competente in materia di esplosivi, trova giustificazione nella scarsa valenza esplosivistica dei prodotti esplosivi classificati nelle suddette categorie, di cui già si ampiamente argomentato a proposito della disposizione di cui al precedente articolo 11.

Per completezza, va precisato che, come risulta dal richiamato verbale della seduta del 21 maggio 2002, la Commissione consultiva centrale competente in materia di esplosivi aveva proposto una più articolata modifica dell'articolo 97 del Regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, tendente a disciplinare il quantitativo massimo di esplosivi della prima categoria e di cartucce da caccia o tiro o per pistola e rivoltella, detenibili e trasportabili senza licenza, nonché il quantitativo massimo dei medesimi prodotti esplosivi per la cui detenzione occorre munirsi della licenza di deposito di cui agli articoli 50 e 51 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Altra modifica pure proposta dalla citata Commissione tendeva a dare attuazione all'articolo 12 del D.L. 8-6-1992 n. 306, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, procedendo all'individuazione del quantitativo massimo di munizioni acquistabili nel periodo di validità del porto d'armi o del nulla-osta all'acquisto di esplosivi.

Alle proposte di modifica appena citate non si è tuttavia ritenuto di poter dare corso, in quanto gli interventi proposti non erano attuativi del decreto legislati-

vo n. 7/1997 ed ove si fosse proceduto nel senso proposto vi sarebbe stato sicuramente un non giustificato eccesso di delega.

Le disposizioni che si introducono con l'**articolo 15** meritano un approfondimento che tenga presente la previgente disciplina della classificazione degli esplosivi. In proposito, si osserva che l'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, previgente alla modifica contenuta all'articolo 13 del Regolamento in esame classificava, senza distinguerli, nella categoria 5) sia le munizioni di sicurezza che i giocattoli pirici; l'art. 98 dello stesso Regolamento di esecuzione al testo unico, limitatamente alle munizioni di sicurezza imponeva l'obbligo della licenza solo per la fabbricazione, deposito e vendita, escludendo invece l'obbligo di autorizzazioni per il trasporto delle stesse munizioni.

Il comma aggiunto all'articolo 82, introdotto dall'articolo 13 citato suddivide invece, come già si è detto, nei gruppi da A) ad E) i prodotti esplosivi classificati nella categoria 5), inserendo in particolare nel gruppo A) le munizioni di sicurezza e nei rimanenti gruppi B), C), D) ed E) rispettivamente: micce ed accenditori; giocattoli pirici; manufatti pirotecnici da segnalazione o per attivazione di apparecchiature antincendio o da divertimento; air bag, munizioni giocattolo, bossoli innescati, inneschi manufatti pirotecnici e cartucce per strumenti tecnici ed industriali; cartucce a salve ad effetto sonoro per armi di libera vendita. Una tale ripartizione rende quindi necessaria un'analitica differenziazione della disciplina autorizzatoria riferibile ai singoli gruppi. In tale ottica, pertanto, l'articolo 15 interviene apprestando una disciplina particolarmente rigorosa per i prodotti esplosivi inseriti nei gruppi A), B) e C), per i quali viene previsto l'obbligo delle licenze di polizia per tutte le attività connesse (fabbricazione, deposito, vendita, trasporto, ecc.), poiché questi prodotti presentano un più elevato livello di rischio, in quanto hanno una maggiore valenza esplosivistica, rispetto a quelli dei restanti gruppi D) ed E). Infatti, come già osservato, questi ultimi prodotti erano stati addirittura non classificati tra i prodotti esplosivi, in applicazione del richiamato decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 1973. Conseguentemente, nei rimanenti commi 2, 3 e 4, viene prevista per la circolazione di tali prodotti - in conformità del resto a quanto stabilito dall'ordinamento previgente - un regime quasi libero, fermi restando i controlli degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza. Permane, invece, l'obbligo delle relative licenze di polizia e l'obbligo di osservare le prescrizioni tecniche di sicurezza di cui all'allegato B) al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, per la fabbricazione ed il deposito dei prodotti del gruppo D) e per la sola fabbricazione di quelli del gruppo E).

D'altra parte, in mancanza di una norma del tenore di quella in commento, si verrebbe all'assurda conseguenza di dover pretendere il possesso del porto d'arma o del nulla osta all'acquisto, rilasciato ad un soggetto maggiorenne, per poter ad esempio acquistare munizioni per giocattoli che riproducono armi, comunemente usati dai minori. Ciò in applicazione dell'articolo 55, comma 3, del testo unico

delle leggi di pubblica sicurezza che testualmente recita: “è vietato vendere o in qualsiasi altro modo cedere materie esplodenti di qualsiasi genere a privati che non siano muniti di permesso di porto d'armi ovvero di nulla osta rilasciato dal Questore. Il nulla osta non può essere rilasciato a minori....”.

L'articolo 16 introduce modifiche all'allegato B del Regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nel senso di emendarne il capitolo VI, relativo agli esercizi per la minuta vendita di esplosivi, dai riferimenti alla detenzione e vendita in tali esercizi dei manufatti non classificati tra i prodotti esplodenti, in applicazione del decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 1973, che, come precisato in precedenza deve essere abrogato, come peraltro prevede l'articolo 20, cui si rinvia.

Per le modifiche che introduce **l'articolo 17**, si rinvia alle argomentazioni svolte in fine del commento al precedente articolo 13 e va inoltre precisato che il trasporto delle materie pericolose era disciplinato da varie leggi, a seconda della natura delle merci da trasportare. In particolare, per quel che concerne il trasporto degli esplosivi trovava applicazione il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ed il relativo regolamento di esecuzione, con particolare riferimento all'allegato C il cui capitolo II) recava appunto le “norme generali da osservarsi per il trasporto degli esplosivi”. Tuttavia, le varie fonti primarie interne che regolavano il trasporto delle diverse tipologie di merci risultavano mal coordinate con le fonti di carattere internazionale inerenti le diverse modalità di trasporto (A.D.R. per il trasporto su strada; R.I.D. per il trasporto ferroviario, I.C.A.O. per il trasporto aereo, I.M.O. per il trasporto marittimo ed A.D.N.R. per il trasporto fluviale e lacustre). In virtù di questi accordi l'O.N.U., periodicamente notifica a tutti i Paesi membri gli aggiornamenti da apportare alla normativa vigente, che vengono recepite con decreti dei Ministri competenti. Si comprende allora l'esigenza di dover procedere alla modifica del suddetto Capitolo II dell'allegato C) al Regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, facendo specifico riferimento e rinvio a tali accordi internazionali che disciplinano le varie modalità di trasporto delle “merci pericolose” e quindi degli esplosivi.

Anche relativamente alla modifica dell'allegato C) al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza si è espressa la Commissione consultiva centrale competente in materia di esplosivi.

Per quel che concerne **l'articolo 18** del Regolamento, si osserva che l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 7/1997, prevede che l'allegato I) al medesimo decreto legislativo venga periodicamente adeguato alle raccomandazioni delle Nazioni Unite relative al trasporto delle merci pericolose, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle attività produttive. Considerato che la più recente edizione delle raccomandazioni delle Nazioni Unite relative al trasporto

delle merci pericolose, risalente all'anno 2001, ha inserito nell'elenco di cui trattasi nuovi esplosivi (numero di identificazione O.N.U.: 0190 Esplosivi, campioni, diversi da esplosivo primario; numero di identificazione O.N.U.: 0501 Propellente solido; numero di identificazione O.N.U.: 0502 Razzi con testa inerte; numero di identificazione O.N.U.: 0503 Air Bag o moduli per air-bag o pretensionatori per cinture di sicurezza, pirotecnici; numero di identificazione O.N.U.: 05041H – tetrazolo), si è ritenuto di dover adeguare l'allegato I) suddetto, contestualmente all'emanazione del Regolamento di attuazione del decreto legislativo, affinché i prodotti di nuovo inserimento siano considerati "esplosivo" anche dalla legislazione italiana. D'altra parte tra i Ministri concertanti per l'emanazione del presente Regolamento figura anche il Ministro per le attività produttive. Si fa comunque rilevare che all'articolo 1 dell'emanando Regolamento, nella parte concernente il campo di applicazione del provvedimento in esame, l'adeguamento in parola non viene indicato e ciò al fine di evitare di dover ricorrere per gli adeguamenti futuri ad un provvedimento analogo a quello con cui viene data esecuzione al decreto legislativo n. 7/1997, che si sarebbe dovuto quindi adottare con le medesime formalità e, in particolare, con l'intervento per il concerto di un numero di Ministri più ampio di quello previsto all'articolo 1, comma 2, del più volte citato decreto legislativo.

Con l'**articolo 19** del Regolamento in esame si provvede alla sostituzione dell'allegato A) al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Preliminarmente, si osserva che l'articolo 83 dello stesso Regolamento di esecuzione al testo unico, vigente prima della modifica di cui al precedente articolo 11, prevedeva che in tale allegato fossero indicati "i prodotti esplodenti riconosciuti e classificati dal Ministero dell'interno, agli effetti dell'art. 53 della legge". Come già si è visto a proposito della modifica introdotta con il citato articolo 11, con il recepimento della direttiva comunitaria n. 93/15 vige ormai un duplice sistema di riconoscimento: quello di cui all'articolo 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza per gli esplosivi e le munizioni destinate alle forze armate e di polizia, nonché per gli articoli pirotecnici e le munizioni per uso civile (secondo la previsione contenuta all'art. 1 comma 3 del decreto legislativo n. 7/1997); quello dell'art. 2, comma 4, del decreto legislativo n. 7/1997 (attestato di esame "CE del tipo" e la valutazione della conformità di cui all'allegato V dello stesso decreto legislativo), per gli esplosivi rientranti nel campo di applicazione della direttiva comunitaria.

Va comunque precisato che necessitano di essere inseriti nell'allegato A) al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza anche gli esplosivi di quest'ultima tipologia (gli esplosivi per uso civile, rientranti nel campo di applicazione della direttiva comunitaria), in quanto le certificazioni rilasciate dagli "Organismi notificati", mentre legittimano la circolazione di tali prodotti in ambito comunitario, non incidono minimamente sul sistema delle autorizzazioni necessarie per la loro fabbricazione e deposito, attività per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. In particola-

re, tali disposizioni prevedono che nelle richiamate attività di fabbricazione e deposito degli esplosivi siano soddisfatte le esigenze di sicurezza e vengano osservate le relative norme tecniche contenute nell'allegato B) allo stesso Regolamento di esecuzione. Occorre pertanto far riferimento al sistema della classificazione degli esplosivi contenuto nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, con la conseguenza di dover ricondurre anche gli esplosivi certificati dagli "Organismi notificati" ad una delle categorie di cui all'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Tenendo presenti le considerazioni svolte a proposito del precedente articolo 13 del Regolamento in esame, con la modifica che si intende introdurre con l'articolo 19 dello stesso Regolamento vengono dettate disposizioni proprio per la classificazione degli esplosivi dell'una e dell'altra tipologia sopra evidenziate, in una delle cinque categorie di cui all'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Ciò premesso, passando ad esaminare i singoli commi, si osserva che il comma 1 descrive l'allegato A) al Regolamento di esecuzione al decreto legislativo n. 7/1997, precisando che esso contiene l'indicazione delle materie e degli oggetti esplodenti indicati nell'allegato I al citato decreto legislativo, integrato con l'indicazione delle categorie di cui all'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. All'attribuzione di tali categorie a ciascun prodotto ha provveduto la Commissione consultiva centrale competente in materia di esplosivi. Con il comma 2 viene quindi disposta la sostituzione dell'allegato A) al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e previsto l'automatico adeguamento dello stesso allegato A) in occasione dell'adeguamento dell'allegato I al decreto legislativo n. 7/1997. Per quel che concerne l'attribuzione delle categorie di classificazione, viene operato un espresso rinvio al comma 5 dell'articolo 83 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, il quale prevede che "Il Ministro dell'interno, sentito il parere della commissione consultiva per le sostanze esplosive e infiammabili, ha facoltà di apportare variazioni od aggiunte agli allegati stessi". La sostituzione dell'allegato A) trova la sua giustificazione nella primaria esigenza di armonizzare concretamente la normativa interna a quella internazionale, in quanto nel nuovo allegato A) viene riportata non solo la classificazione secondo l'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ma anche la classe di rischio ed il numero attribuiti dalle Raccomandazioni delle Nazioni Unite sul Trasporto delle merci pericolose. Ciò, per un verso, rappresenta un valido ed immediato strumento per gli Ufficiali e gli Agenti di pubblica sicurezza nell'espletamento delle varie attività di controllo e, per altro verso, rende agevole la consultazione da parte dei soggetti utilizzatori a diverso titolo dei prodotti esplodenti, i quali sono in grado di conoscere in via immediata se un determinato prodotto:

- è un esplosivo ed è classificato;
- è assoggettato al campo di applicazione della direttiva comunitaria 93/15;

- è escluso dal campo di applicazione della citata direttiva comunitaria e, quindi, riconosciuto ai sensi dell'articolo 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- è assoggettato a particolari prescrizioni tecniche per la fabbricazione, il deposito ed il trasporto.

Il comma 3, infatti, prevede alla lettera a), che gli esplosivi rientranti nel campo di applicazione delle direttiva comunitaria vengano iscritti d'ufficio nell'allegato A) al Regolamento di esecuzione del testo unico "successivamente alla comunicazione dell'Organismo notificato, dell'importatore o del fabbricante..."; alla lettera b) che gli esplosivi esclusi dal campo di applicazione del decreto legislativo n. 7/1997, vengano egualmente iscritti nello stesso allegato A), a domanda dell'interessato ed a conclusione del procedimento di riconoscimento e classificazione di cui all'articolo 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Per l'iscrizione di tali ultimi prodotti esplosivi resta ovviamente inteso che deve ritenersi sufficiente l'istanza avanzata per il riconoscimento.

In occasione dell'esame del precedente articolo 12 del Regolamento in argomento, cui si rinvia, sono già stati illustrate le motivazioni per le quali occorre procedere all'abrogazione del decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 1973, concernente i cosiddetti prodotti esplosivi declassificati (manufatti pirotecnici, che si rammenta non rientrano nel campo di applicazione della direttiva comunitaria e per i quali occorre quindi il riconoscimento e la classificazione di cui al combinato disposto dell'art. 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e dell'art. 83 del relativo Regolamento di esecuzione.

Con la disposizione contenuta all'**articolo 20** dello stesso Regolamento si rinvia all'adozione di un decreto del Ministro dell'Interno la classificazione provvisoria, d'ufficio, dei manufatti pirotecnici declassificati in attuazione del richiamato decreto 4 aprile 1973, nella categoria 5), gruppo D) e gruppo E), di cui all'articolo 82 del Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, come modificato dall'articolo 10 del Regolamento in esame. Tale ultimo provvedimento dovrà emanarsi ai sensi dell'articolo 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ed in particolare in attuazione del comma 3, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del decreto legislativo n. 7/1997, sentita la Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi – per le funzioni consultive in materia di sostanze esplosive ed infiammabili.

Con il comma 2, della stessa disposizione, invece:

a) vengono fissati i criteri ed i principi direttivi che devono osservarsi nell'individuazione delle modalità necessarie alla classificazione definitiva di detti prodotti esplodenti, provvisoriamente classificati;

b) viene consentito, entro un congruo termine, lo smaltimento delle giacenze dei manufatti pirotecnici declassificati in applicazione del decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 1973 e previsto che, decorso il termine fissato, le scorte non

smaltite per essere reimmesse sul mercato debbono recare l'etichettatura relativa alla classificazione definitiva, su di essi apposta dal fabbricante o dall'importatore.

Il comma 3 della norma in esame dispone infine la cessazione dell'efficacia del citato decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 1973, differendola alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1 dello stesso articolo.

In proposito, si osserva che è stato in tal modo sostanzialmente recepito il parere della Commissione consultiva centrale competente in materia di esplosivi, della seduta del 20 giugno 2002, mentre si è ritenuto di procedere con una modalità diversa da quella suggerita dalla citata Commissione consultiva. Si è infatti ritenuto che la riclassificazione degli esplosivi declassificati rientrasse a pieno titolo negli aspetti di armonizzazione dell'ordinamento italiano con quello comunitario, per i motivi ampiamente illustrati a proposito del commento relativo al precedente articolo 12. Di qui la necessità di inserire già nel Regolamento di esecuzione del decreto legislativo n. 7/1997 disposizioni concrete, pur rinviandone l'attuazione ad altra fonte di natura non regolamentare, qual'è il provvedimento previsto dall'art. 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L'articolo 21 riguarda infine le necessarie disposizioni transitorie. Nel richiamare quanto è stato osservato a proposito dell'articolo 19, concernente la sostituzione dell'allegato A) al Regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, si rammenta che è stato necessario salvaguardare l'efficacia dei provvedimenti di riconoscimento e classificazione intervenuti fino all'entrata in vigore del medesimo Regolamento, in applicazione di quanto previsto dall'articolo 53, comma 1, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Il comma 2 dello stesso articolo trova invece fondamento nel combinato disposto dell'articolo 2, comma 2, e nell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo n. 7/1997.

Ciò nonostante non si è potuto non prevedere il regime transitorio contenuto al comma 3 dello stesso articolo relativo allo smaltimento delle giacenze dei prodotti esplosivi non muniti dell' "attestato CE del tipo", ma legittimamente "immessi sul mercato" entro il 31 dicembre 2002. In proposito va infatti osservato che anche quest'ultimo aspetto riguarda l'attuazione del decreto legislativo n. 7/1997 ed in mancanza di un termine fissato dalla legge non si è potuto che far riferimento ad un "congruo termine" entro cui i soggetti legittimati potessero esaurire le giacenze dei suddetti prodotti esplosivi. Per chiarire la portata di quest'ultima considerazione basta infatti far riferimento al contenuto letterale dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 7/1997, per comprendere che sarebbe veramente illogico dover considerare illegale, a far data dal 1 gennaio 2003, la circolazione degli esplosivi legittimamente immessi sul mercato, prima del 31 dicembre 2002, con le modalità di riconoscimento e classificazione previste a quelle introdotte dalla direttiva comunitaria 93/15 ed in presenza di tutte le necessarie autorizzazioni richieste dalle varie leggi di pubblica sicurezza.

DECRETO 19 settembre 2002, n.272

Regolamento di esecuzione del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7, recante le norme di recepimento della direttiva 93/15/CEE relativa all'armonizzazione delle disposizioni in materia di immissione sul mercato e controllo degli esplosivi per uso civile.¹

Capo I
Principi generali

IL MINISTRO DELL'INTERNO

DI CONCERTO CON

IL MINISTRO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE

e

IL MINISTRO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Visto il decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7, di recepimento della direttiva 93/15/CEE, "relativa all'armonizzazione delle disposizioni in materia di immissione sul mercato e controllo degli esplosivi per uso civile";

Visto il regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;

Visto il regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante il regolamento per l'esecuzione del predetto testo unico;

Vista la legge 18 aprile 1975, n. 110, recante "Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi";

Vista la legge 21 giugno 1986, n. 317, e successive modificazioni ed integrazioni, recante la "Procedura d'informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, in attuazione della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998, modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 1998";

Vista la legge 21 febbraio 1990, n. 36, recante "Nuove norme sulla detenzione delle armi, delle munizioni, degli esplosivi e dei congegni assimilati";

Vista la legge 9 luglio 1990, n. 185, recante "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento";

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" ed in particolare gli articoli 2 e 4 della stessa legge;

Visto il decreto del Ministro dell'interno 2 febbraio 1993, n. 284, e successive modifiche ed integrazioni, recante "Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardanti i termini di completamento ed i responsabili dei procedimenti imputati alla competenza degli organi dell'Amministrazione centrale e periferica dell'interno";

Vista la legge 6 febbraio 1996, n. 52, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1994";

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante la "Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59";

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modifiche e integrazioni, recante la "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri";

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

Ritenuto che occorre dare attuazione all'articolo 4, comma 3, ed all'articolo 14, commi 1 e 2, del citato decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7;

Sentito il parere della Commissione consultiva centrale per il controllo delle armi per le funzioni consultive in materia di sostanze esplosive e infiammabili, espresso nelle sedute del 21 maggio 2002 e 20 giugno 2002;

Acquisito il parere del Consiglio di Stato n. 2778/02, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 26 agosto 2002;

Data comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri a norma dell'articolo 17, comma 3, della citata legge 23 agosto 1988, n. 400, con nota prot. n. 52-1/A-30 (4593), del 10 settembre 2002;

A d o t t a

il seguente regolamento:

Art. 1.

Campo di applicazione

1. Il presente decreto concerne l'immissione sul mercato degli esplosivi per uso civile che abbiano superato le procedure di valutazione di conformità di cui agli articoli seguenti e provvede:

¹ Il testo non contiene le note relative ai riferimenti normativi richiamati nel provvedimento, che invece sono riportati nel testo pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 291 del 12/12/2002 - supplemento ordinario 227/L.

a) a disciplinare il procedimento di autorizzazione dell'Organismo notificato, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7, d'ora in avanti indicato come decreto legislativo n. 7;

b) a disciplinare, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 7, le modalità di esecuzione delle verifiche tecniche e degli esami necessari all'accertamento da parte degli Organismi notificati della sussistenza dei requisiti essenziali di sicurezza di cui all'allegato II al predetto decreto legislativo n.7;

c) ad individuare le modalità di convocazione e di funzionamento del Comitato tecnico, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 7;

d) ad adeguare, ai soli fini del libero scambio in ambito europeo degli esplosivi per uso civile, le disposizioni regolamentari vigenti alle categorie di rischio, alle definizioni ed ai criteri di classificazione degli esplosivi previsti dalle raccomandazioni delle Nazioni Unite relative al trasporto di merci pericolose, fermo restando il regime autorizzatorio per la fabbricazione, il deposito, la detenzione, la cessione ed il trasporto dei medesimi esplosivi e le misure di sicurezza per le attività di fabbricazione e di deposito degli stessi, di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e del relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;

e) a fissare principi e criteri direttivi per adeguare alle disposizioni internazionali, in conformità a quanto previsto dall'allegato I al decreto legislativo n. 7, i manufatti pirotecnici riconosciuti e non classificati tra i prodotti esplodenti in applicazione del decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 1973.

Art. 2. Definizioni

1. Ai fini del presente regolamento si intendono:

a) per allegato I, II, III, IV, V, i corrispondenti allegati al decreto legislativo n. 7;

b) per "Organismo notificato" i centri ed i laboratori appartenenti ad amministrazioni dello Stato, ad istituti universitari o di ricerca ovvero a privati, aventi i requisiti di cui all'allegato III, autorizzati ad espletare le procedure di valutazione di conformità di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo n. 7;

c) per "Comitato" (Comitato tecnico), il Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli "Organismi notificati", istituito presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 7;

d) per attestato di esame "CE del tipo" la certificazione rilasciata da un Organismo notificato dalla quale risulti l'accertamento della conformità di un campione rappresentativo della produzione di un pro-

dotto esplosivo, ai pertinenti requisiti essenziali di sicurezza indicati nell'allegato II al decreto legislativo n. 7;

e) per "verifica della conformità al tipo" lo svolgimento delle procedure relative alla certificazione di conformità degli esplosivi prodotti in serie al tipo oggetto dell'attestato di esame "CE del tipo" ed ai pertinenti requisiti essenziali di sicurezza indicati nell'allegato II al decreto legislativo n. 7;

f) per "garanzia di qualità della tecnologia produttiva" lo svolgimento delle procedure relative alla certificazione della conformità degli esplosivi prodotti in serie al tipo oggetto dell'attestato di esame "CE del tipo" ed ai pertinenti requisiti essenziali di sicurezza di cui all'allegato II al decreto legislativo n. 7, in base ad un sistema di controllo della qualità della tecnologia produttiva, eseguito in relazione a quanto previsto dall'articolo 8 del presente decreto;

g) per "garanzia di qualità del prodotto" la certificazione di conformità dei prodotti esplosivi fabbricati in serie al tipo oggetto dell'attestato di esame "CE del tipo" ed ai pertinenti requisiti essenziali di sicurezza di cui all'allegato II al decreto legislativo n. 7, in base ad un sistema di controllo della qualità del prodotto eseguita in relazione a quanto previsto dall'articolo 8 del presente decreto;

h) per "verifica sul prodotto" la certificazione di conformità dei prodotti esplosivi fabbricati in serie al tipo oggetto dell'attestato di esame "CE del tipo" ed ai pertinenti requisiti essenziali di sicurezza di cui all'allegato II al decreto legislativo n. 7, mediante controllo e prova di ogni prodotto esplosivo, eseguito in relazione a quanto previsto dall'articolo 8 del presente decreto;

i) per "verifica di un unico prodotto" la certificazione di conformità dei prodotti esplosivi fabbricati in un unico esemplare ai pertinenti requisiti essenziali di sicurezza di cui all'allegato II al decreto legislativo n. 7, eseguita in relazione a quanto previsto dall'articolo 8 del presente decreto.

Art. 3.

Organismi notificati aventi sede in altro Paese

1. Per "Organismo notificato" si intende anche il centro o il laboratorio avente sede in un altro Paese membro dell'Unione europea, autorizzato ad espletare le procedure di valutazione di conformità previste dalla direttiva 93/15/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993, secondo la normativa vigente nel Paese di appartenenza.

2. Gli "Organismi notificati" di cui al comma 1, possono, in ogni caso, ottenere anche l'autorizzazione italiana, secondo le disposizioni del Capo II.

Capo II

Procedimento di autorizzazione e norme relative all'attività degli Organismi notificati e disposizioni per il funzionamento del Comitato tecnico di vigilanza sugli Organismi notificati.

Art. 4.

Presentazione delle istanze

1. Possono ottenere l'autorizzazione ad espletare le procedure di valutazione di conformità di cui al decreto legislativo n. 7, le amministrazioni dello Stato, gli istituti universitari e di ricerca ed i privati che dispongano di una idonea struttura e siano in possesso dei requisiti indicati nel presente regolamento.

2. Il titolare dell'Organismo, se organizzato come ditta individuale, il legale rappresentante, per le società, ovvero, se trattasi di una amministrazione dello Stato o di istituto universitario e di ricerca il dirigente competente secondo i rispettivi ordinamenti, chiede l'autorizzazione al rilascio dell'attestato di esame "CE del tipo" ed all'espletamento di tutte o solo di alcune delle altre procedure di valutazione, indicate nell'allegato V al decreto legislativo n. 7.

3. L'istanza è presentata a mano, a mezzo raccomandata postale, ovvero per via informatica o telematica al Ministero dell'interno -Dipartimento della pubblica sicurezza - Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale, che rilascia all'interessato una ricevuta, contenente le indicazioni di cui all'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto del Ministro dell'interno 2 febbraio 1993, n. 284. Per le istanze inviate a mezzo del servizio postale, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, la ricevuta è costituita dall'avviso di ricevimento; per le istanze inviate per via informatica si applicano le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni.

4. L'istanza, oltre all'esatta denominazione dell'ente, della ditta o della società ed all'oggetto sociale o all'oggetto dell'impresa, quali risultano dai pubblici registri, deve contenere o essere corredata da apposita documentazione concernente:

a) le indicazioni relative all'ubicazione ed alla sede dell'Organismo;

b) le generalità complete del direttore del centro e dei laboratori, nonché quelle del responsabile o dei responsabili delle operazioni di verifica, del personale incaricato delle operazioni di verifica od impiegato in compiti tecnici connessi alla esecuzione delle verifiche sugli esplosivi con l'indicazione analitica, per ciascuno, delle qualifiche, dei titoli di studio e professionali delle abilitazioni all'esercizio della professione ove richieste,

nonché delle esperienze professionali maturate in materia di esplosivi nel settore pubblico o privato;

c) le indicazioni relative all'ubicazione ed alla superficie dei laboratori, con l'illustrazione delle tecnologie impiegate, corredata da una relazione redatta da un professionista abilitato, nella quale vengono descritte le attrezzature e le apparecchiature disponibili per l'esame degli esplosivi;

d) l'idoneità del centro o del laboratorio all'effettuazione delle procedure di valutazione per le quali viene chiesta l'autorizzazione; tale idoneità deve essere certificata da apposito ente a cui è abilitato avente sede in un Paese appartenente all'Unione europea, come dall'allegato I al presente regolamento dove sono riportati quelli attualmente operanti;

e) l'avvenuto adempimento degli oneri di cui all'articolo 47, comma 2, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, e successive modificazioni ed integrazioni.

5. Gli Organismi che non dispongono di propri laboratori, oltre alla documentazione di cui al precedente comma 4, debbono fornire adeguata dimostrazione del rapporto esistente tra l'Organismo e la struttura ad esso esterna, la quale dovrà formalmente impegnarsi a corrispondere, con immediatezza e tempestività, alle richieste di esecuzione delle procedure di esame sugli esplosivi che devono essere oggetto di valutazione di conformità.

6. Sono ammesse le dichiarazioni sostitutive previste dagli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; sono, comunque, richieste la relazione prevista dalla lettera c), la certificazione prevista dalla lettera d) e la ricevuta dei pagamenti di cui alla lettera e) del comma 4 del presente articolo.

7. Le istanze e la documentazione redatte in lingua diversa da quella italiana devono essere accompagnate da traduzione giurata.

Art. 5.

Requisiti e presupposti per il rilascio dell'autorizzazione

1. L'autorizzazione di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 7, può essere rilasciata agli Organismi che:

a) affidano la direzione a persona in possesso di laurea specialistica in ingegneria chimica, ingegneria civile, ingegneria dell'ambiente, chimica, chimica industriale, come determinate in attuazione del decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 28 novembre 2000, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 18 del 23 gennaio 2001, ovvero della laurea in ingegneria chimica, ingegneria civile, ingegneria mineraria, ingegneria dell'ambiente e territorio, chimi-

ca e chimica industriale, rilasciate dagli atenei in applicazione degli ordinamenti didattici antecedenti al citato decreto 28 novembre 2000, con esperienza di almeno due anni nel campo della produzione o controllo di esplosivi e manufatti esplosivi civili o militari;

b) affidano la direzione dei laboratori chimici a personale in possesso di laurea in chimica, conseguita ai sensi del decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica 4 agosto 2000, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale – serie generale n. 245 del 19 ottobre 2000, ovvero di laurea in chimica o chimica industriale, rilasciata dagli atenei in applicazione degli ordinamenti didattici antecedenti al citato decreto 4 agosto 2000, che abbia svolto, per almeno due anni, l'incarico di direttore di laboratorio chimico o equivalente adibito prioritariamente agli esami su esplosivi e su manufatti esplosivi civili o militari;

c) affidano la direzione dei laboratori tecnologici a personale in possesso di laurea in chimica, ingegneria chimica o scienze e tecnologie fisiche, conseguita ai sensi del citato decreto 4 agosto 2000, ovvero di laurea in chimica, chimica industriale, ingegneria chimica, fisica, rilasciata dagli atenei in applicazione degli ordinamenti didattici antecedenti al citato decreto 4 agosto 2000, che abbia svolto, per almeno due anni, l'incarico di direttore di laboratorio per test tecnologici balistici su esplosivi e manufatti esplosivi civili o militari;

d) affidano la direzione delle unità organizzative preposte alla verifica ed alla conformità dei sistemi di qualità a laureati in una delle discipline di cui alle lettere precedenti che abbiano svolto, negli ultimi cinque anni, almeno due incarichi di responsabile dell'assicurazione di qualità (QAR), secondo le procedure NATO AQAP, presso l'industria privata o uno stabilimento dell'area tecnico industriale del Ministero della difesa, o abbiano frequentato un corso di almeno quaranta ore presso l'Associazione italiana controllo qualità (SINAL, UNI od altri enti equivalenti) relativo alla conduzione delle verifiche ispettive, portando a compimento almeno cinque verifiche ispettive documentate;

e) dispongono di personale addetto ai laboratori chimici e tecnologici, incaricato delle operazioni di verifica, in possesso di diploma di maturità tecnica, e che abbia svolto, per almeno due anni, le mansioni di capo tecnico o equivalente nel settore degli accertamenti tecnici per la produzione di esplosivi e/o manufatti esplosivi civili o militari;

f) dispongono di personale impiegato come operatore a supporto delle attività connesse con le verifiche sugli esplosivi, in possesso di adeguata esperienza nello specifico settore, che deve essere comprovata da apposita certificazione, sottoscritta dal direttore dell'organismo notificato; di tale personale almeno una unità deve essere in possesso della abilitazione per l'esercizio del mestiere di fochino, di cui all'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica del 19

marzo 1956, n. 302, ovvero della qualifica professionale di artificiere.

Sono ammessi i titoli di studio equipollenti, conseguiti in un altro Paese membro dell'Unione europea.

2. In mancanza dei requisiti di cui al comma 1, l'autorizzazione può essere concessa, su motivata proposta del Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli Organismi notificati di cui all'articolo 9 del presente regolamento, qualora l'Organismo disponga, comunque, di personale di provata professionalità acquisita nel campo della produzione, del controllo degli esami, o delle verifiche sugli esplosivi.

3. Ai fini di cui al precedente comma 2, per le funzioni di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 del presente articolo, il Comitato tecnico valuta le esperienze professionali maturate nel settore pubblico o privato, con adeguato livello di responsabilità, presso strutture che svolgono attività di produzione o controllo su esplosivi e manufatti esplosivi civili o militari ovvero attività di laboratorio per esami o test tecnologici balistici su esplosivi o su manufatti esplosivi civili o militari. Per le funzioni di cui alla lettera d) del comma 1 del presente articolo, il Comitato tecnico prende in considerazione le esperienze professionali maturate nel settore pubblico o privato presso strutture che svolgono attività nel settore del controllo della qualità degli esplosivi secondo le procedure ISO o NATO AQAP vigenti. Per le funzioni di cui alla lettera e) del comma 1 del presente articolo, il Comitato tecnico valuta le professionalità acquisite presso strutture pubbliche o private nel settore degli accertamenti tecnici per la produzione di esplosivi o manufatti esplosivi civili o militari.

4. Per le valutazioni di cui ai commi 2 e 3 il Comitato tecnico può fare riferimento alla presenza dei requisiti previsti dalle norme serie EN 45.000.

5. Fermo restando il rapporto di impiego o di dipendenza, la presente disposizione si applica anche nei confronti del personale che svolge la propria attività presso laboratori non facenti parte dell'Organismo notificato, dei quali l'Organismo si avvale anche solo per l'esecuzione di particolari prove.

Art. 6.

Istruttoria delle istanze di autorizzazione ed adozione del provvedimento finale

1. L'Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale del Dipartimento della pubblica sicurezza, ricevuta l'istanza la trasmette, senza ritardo, al Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli Organismi notificati; se la domanda è ritenuta irregolare o incompleta, l'Ufficio ne dà comunicazione all'interessato, indicando le cause della irregolarità della incompletezza.

2. Il Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli Organismi notificati, se ritiene sufficiente la documentazione prodotta dagli interessati, esprime il proprio motivato parere in ordine al rilascio, ovvero al diniego dell'autorizzazione, nel termine di novanta giorni dalla ricezione dell'istanza. È comunque in facoltà del Comitato convocare il titolare dell'Organismo per l'acquisizione di ogni elemento utile, nonché di disporre verifiche e sopralluoghi che devono essere svolti collegialmente da almeno tre componenti del Comitato medesimo. In tali ipotesi il termine è sospeso per il tempo strettamente necessario alla convocazione dell'interessato, ovvero allo svolgimento del sopralluogo presso le strutture dell'Organismo.

3. Il procedimento deve comunque concludersi con provvedimento espresso, da adottarsi con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro delle attività produttive, nel termine complessivo di centocinquanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza, fatte salve le ipotesi di sospensione del termine di cui al precedente comma 2. Con lo stesso provvedimento ciascun Organismo è autorizzato al rilascio dell'attestato di esame "CE del tipo" ed all'espletamento di tutte o di quelle procedure di valutazione, di cui all'allegato V, al decreto legislativo n. 7, lettere B), C), D), E) ed F), richieste nella domanda.

4. Il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, notifica alla Commissione dell'Unione europea ed alle autorità competenti degli altri Stati membri gli Organismi autorizzati ad espletare le procedure di valutazione della conformità di cui al presente decreto, i compiti specifici per i quali ciascuno di essi è stato autorizzato, nonché il numero di identificazione attribuito dalla medesima Commissione.

5. L'autorizzazione rilasciata all'Organismo notificato tiene luogo della licenza prevista dall'articolo 99 del regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

6. I termini di cui ai commi precedenti possono essere modificati con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo 12 del decreto del Ministro dell'interno 2 febbraio 1993, n. 284, come modificato ed integrato dai decreti del Ministro dell'interno 19 ottobre 1996, n. 702, e 18 aprile 2000, n. 142.

Art. 7.

Sospensione, revoca e ritiro dell'autorizzazione rilasciata all'Organismo notificato

1. Ai fini dell'adozione dell'ordinanza di sospensione immediata di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo n. 7, costituiscono, in ogni caso, ipotesi di particolare gravità:

a) il rilascio dell'attestato di esame "CE del tipo", ovvero delle altre certificazioni di conformità di cui

all'articolo 8 del presente regolamento in violazione delle procedure prescritte;

b) la violazione delle prescrizioni di cui ai punti 1 e 5 dell'allegato III al decreto legislativo n. 7;

c) il mancato adempimento degli obblighi di documentazione di cui all'articolo 4, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 7.

2. Nei casi di cui al comma 1, lettere b) e c), non si procede al ritiro dell'autorizzazione qualora l'Organismo notificato abbia provveduto, durante il periodo di sospensione, a rimuovere le cause che l'hanno determinata.

3. Le autorizzazioni rilasciate agli Organismi notificati, che tengono luogo anche della licenza prevista dall'articolo 99 del regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, sono, inoltre, sospese o revocate negli stessi casi in cui le disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e del relativo regolamento di esecuzione prevedono la sospensione o la revoca della medesima licenza di cui al citato articolo 99.

4. Dei provvedimenti di sospensione, di revoca o di ritiro dell'autorizzazione viene data immediata comunicazione alla Commissione dell'Unione europea ed alle competenti autorità degli altri Stati membri, a cura dell'Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Art. 8.

Attività degli Organismi notificati e modalità di esecuzione delle verifiche tecniche

1. Gli Organismi notificati provvedono all'espletamento della procedura relativa al rilascio dell'attestato "CE del tipo". Essi, inoltre, in relazione ai compiti specifici per i quali sono stati autorizzati ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 7, provvedono a tutte o a quelle procedure di valutazione, di cui all'allegato V, al decreto legislativo n. 7 lettere B), C), D), E) ed F), richieste nella domanda, finalizzate alla:

- verifica della conformità al tipo;
- garanzia della qualità della tecnologia produttiva;
- garanzia della qualità del prodotto;
- verifica sul prodotto;
- verifica di un unico prodotto.

Le verifiche tecniche e gli esami di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 7 sono effettuati in conformità alle norme italiane che recepiscono norme armonizzate comunitarie.

3. In mancanza delle norme tecniche di cui al comma 2, gli Organismi notificati impiegano i metodi di prova ritenuti idonei ad accertare la conformità dei prodotti ai requisiti essenziali di cui all'allegato II al

decreto legislativo n. 7, codificati da enti di unificazione di Stati della Unione europea o aderenti alla NATO.

4. Sulla base dei dati dichiarati dal fabbricante ed eventualmente verificati, gli Organismi notificati possono rilasciare attestati di "esame CE del tipo" anche per estensione di attestati precedentemente rilasciati per esplosivi similari al medesimo fabbricante o importatore.

5. Ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettere a) e b) del decreto legislativo n. 7, la scelta della procedura per le verifiche previste alle lettere B), C), D), E) ed F) dell'allegato V al decreto legislativo n. 7, compete al fabbricante o all'importatore per materiali prodotti in Stati non appartenenti all'Unione europea. Nello svolgimento di tali procedure gli Organismi notificati si attengono a quanto previsto dalle prescrizioni concernenti "l'assicurazione di qualità ISO 9000" e successivi aggiornamenti e modifiche, o dalle corrispondenti norme UNI. In alternativa, ove il fabbricante o l'importatore ne facciano richiesta, gli Organismi notificati possono applicare i criteri previsti dalle norme più aggiornate di assicurazione della qualità NATO-AQAP.

6. Gli Organismi notificati comunicano al Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale ed al Comitato tecnico di vigilanza di cui al successivo articolo 9, senza ritardo e comunque almeno bimestralmente, le procedure di valutazione di conformità degli esplosivi effettuate, gli attestati "CE del tipo" e le altre certificazioni di conformità rilasciate, fornendo una descrizione completa degli esplosivi e dei mezzi di identificazione, compreso il numero di identificazione delle Nazioni Unite.

7. Qualora i produttori o gli importatori che intendano immettere sul mercato interno un esplosivo abbiano ottenuto da uno degli Organismi notificati di altro Stato dell'Unione europea l'attestato di esame "CE del tipo" o altra certificazione di conformità secondo una delle procedure di cui all'allegato V al decreto legislativo n. 7, sono tenuti a darne immediata comunicazione al Ministero dell'interno, con le modalità di cui all'articolo 4, comma 3, del presente regolamento, in data antecedente alla fabbricazione od alla immissione dell'esplosivo sul territorio nazionale. La comunicazione deve fornire una descrizione completa dell'esplosivo ed i mezzi di identificazione, compreso il numero di identificazione delle Nazioni Unite.

Art. 9.

Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli Organismi notificati

1. Il presidente del Comitato tecnico di vigilanza sull'attività degli Organismi notificati, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 7 ha il compito di:

a) formare il calendario delle riunioni e determinare l'ordine del giorno;

b) convocare il comitato e dirigerne i lavori;

c) designare il componente delegato a sostituirlo come presidente nelle sedute in caso di assenza od impedimento;

d) adottare ogni iniziativa ritenuta necessaria per il miglior andamento dei lavori del comitato;

e) designare delegazioni del Comitato per l'effettuazione di controlli presso gli Organismi notificati per verificare la regolarità delle procedure e per svolgere ogni accertamento utile;

f) richiedere ad ogni Organismo notificato copia della documentazione relativa agli accertamenti eseguiti ed ogni ulteriore notizia od informazione occorrente;

g) ai fini dell'applicazione dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo n. 7, comunicare al Ministro dell'interno i risultati degli accertamenti svolti dal Comitato a norma del comma 8, del presente articolo.

2. Il Comitato è convocato dal presidente mediante tempestivo avviso scritto ai componenti, recante l'indicazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno.

3. Il Comitato si riunisce, di regola, presso il Dipartimento della pubblica sicurezza. Il presidente ha facoltà di riunire il Comitato in altre sedi qualora lo ritenga necessario.

4. Le sedute del Comitato sono valide quando intervengono, oltre al presidente, almeno i due terzi dei componenti, sostituibili dai rispettivi supplenti.

5. Sono valide le deliberazioni approvate con un numero di voti che rappresenti la maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del presidente.

6. Il presidente, ove ne ravvisi l'opportunità, di propria iniziativa o su proposta dei componenti del Comitato, ha facoltà di fare intervenire alle riunioni appartenenti agli Organismi notificati, ovvero di richiedere, anche durante la fase istruttoria, ulteriori elementi documentali, notizie od informazioni necessarie per la valutazione dell'idoneità dell'Organismo notificato.

7. Ove sia ritenuto necessario eseguire accertamenti tecnici, sperimentali o prove in centri specializzati, il presidente può disporre l'effettuazione, designando i componenti incaricati di assistervi.

8. Il Comitato riceve le segnalazioni concernenti i fatti di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo n. 7 e svolge gli accertamenti occorrenti. A tal fine può effettuare, conformemente alle modalità operative stabilite dal Comitato stesso, visite di controllo presso le strutture dell'Organismo in corso di valutazione o presso quelle esterne di cui l'Organismo notificato si avvale.

9. Svolge le funzioni di segretario un funzionario appartenente al ruolo dei commissari della Polizia di Stato in servizio presso l'Ufficio per l'amministrazione generale - Ufficio per gli affari della polizia amministrativa e sociale del Dipartimento della pubblica sicurezza.

10. Agli esperti non appartenenti alla pubblica amministrazione, componenti del Comitato ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 7, non sono corrisposti compensi per l'attività professionale prestata per lo svolgimento dei compiti istituzionali del Comitato medesimo.

Art. 10.

Disposizioni finanziarie

1. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinate, ai sensi dell'articolo 47 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, le tariffe a copertura delle spese relative all'attuazione delle procedure disciplinate dal decreto legislativo n. 7 e dal presente regolamento.

2. L'entrata in vigore del decreto sulle tariffe di cui al comma 1 è condizione per l'entrata in vigore del presente regolamento di esecuzione.

CAPO III

Adeguamento delle disposizioni regolamentari vigenti

Art. 11.

Modifica dell'articolo 81 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635

All'articolo 81 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, è aggiunto il seguente comma:

“Sono altresì soggetti alle disposizioni degli articoli 46 e 57 della legge i prodotti esplosivi indicati nell'allegato I al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7 e successivi aggiornamenti e modificazioni, secondo quanto previsto dal successivo articolo 83”.

Art. 12.

Modifica dell'articolo 82 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635

1. All'articolo 82 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, è aggiunto il seguente comma:

“La categoria 5) “munizioni di sicurezza e giocattoli pirici di cui al comma precedente si articola nei seguenti gruppi:

Gruppo A:

- 1) bossoli innescati per artiglieria;
- 2) spolette a percussione con innesco amovibile o interno;
- 3) spolette a doppio effetto per artiglieria;
- 4) cartucce da salve per armi comuni e da guerra;
- 5) cartucce per armi comuni e da guerra;

Gruppo B:

- 1) micce a lenta combustione o di sicurezza;
- 2) cartuccia per pistola spegnitrice Wolf;
- 3) accenditori elettrici;
- 4) accenditori di sicurezza;

Gruppo C:

- 1) giocattoli pirici;

Gruppo D:

1) manufatti pirotecnici da segnalazione ad effetto illuminante, fumogeno o misto destinati alla sicurezza in mare o in montagna, ovvero alle segnalazioni per la sicurezza nei trasporti ferroviari e stradali, nonché quelli analoghi destinati ad essere utilizzati dalle Forze armate e ai Corpi armati dello Stato;

2) manufatti pirotecnici da segnalazione ad effetto sonoro, compresi quelli destinati ad essere utilizzati dalle Forze armate e ai Corpi armati dello Stato;

3) manufatti pirotecnici destinati all'attivazione di apparecchiature per l'estinzione di incendi;

4) manufatti pirotecnici da divertimento, ad effetto di scoppio e/o ad effetto luminoso;

Gruppo E:

1) munizioni giocattolo;

2) air bag, pretensionatori per cinture di sicurezza e relativi generatori di gas od attuatori ricompresi nell'allegato I al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7 e successive modificazioni e aggiornamenti;

3) bossoli innescati per munizioni per armi di piccolo calibro;

4) inneschi per munizioni per armi di piccolo calibro e per cartucce industriali;

5) manufatti pirotecnici e cartucce per strumenti tecnici e industriali (es.: sparachiodi, per mattazione e cementeria);

6) cartucce a salve ad effetto sonoro per armi di libera vendita”.

Art. 13.

Modifica dell'articolo 83 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635

1. All'articolo 83 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) Il primo comma è sostituito dal seguente:

“I prodotti esplodenti riconosciuti e classificati ai sensi dell'articolo 53 della legge, nonché i prodotti esplodenti muniti dell'attestato di esame “CE del tipo e della valutazione di conformità di cui all'allegato V al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7, certificati dagli “Organismi notificati sono indicati nell'allegato A al presente regolamento. I prodotti esplodenti marcati CE sono classificati a seconda della loro tipologia nelle categorie di cui al precedente articolo 82 ed iscritti d'ufficio nell'allegato A al presente regolamento, ai soli fini dell'applicazione delle norme tecniche inerenti alla sicurezza nell'attività di fabbricazione e di deposito di esplosivi contenute nell'allegato B al presente regolamento.”

b) Il terzo comma è sostituito dal seguente:

“L'allegato C determina le norme per il trasporto degli esplosivi e le modalità per il rilascio delle relative licenze.”

Art. 14.

Modifica dell'articolo 97 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635

1. Al primo comma dell'articolo 97 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

“Possono essere acquistati, trasportati ed impiegati senza licenza, nonché detenuti senza obbligo della denuncia di cui all'articolo 38 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, i prodotti esplodenti della categoria 5), gruppo D), fino a 5 kg netti e della categoria 5), gruppo E, in quantità illimitata.”

Art. 15.

Modifica dell'articolo 98 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635

1. L'articolo 98 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, è sostituito dal seguente:

“Per la fabbricazione, deposito, vendita e trasporto dei prodotti esplodenti della categoria 5), gruppo A, gruppo B e gruppo C, è richiesto il possesso delle relative autorizzazioni di cui alla legge ed al presente regolamento, salvo quanto previsto dal capitolo I, n. 3, dell'allegato C al presente regolamento.

Per la fabbricazione ed il deposito dei prodotti esplodenti della categoria 5) gruppo D, si applicano rispettivamente le prescrizioni di cui ai capitoli II e IV dell'allegato B al presente regolamento. Per le relative attività di detenzione, vendita, acquisto, trasporto ed impiego degli stessi prodotti esplodenti della categoria 5), gruppo D, non sono richieste le autorizzazioni di cui alla legge ed al presente regolamento di esecuzione.

Per la fabbricazione dei prodotti esplodenti della V categoria, gruppo E, fatta eccezione per i manufatti pirotecnici, le cartucce per strumenti tecnici e industriali, le cartucce a salve e gli inneschi, si applicano le prescrizioni di cui al capitolo II dell'allegato B al presente regolamento. Per la fabbricazione dei manufatti pirotecnici, delle cartucce per strumenti tecnici e industriali, delle cartucce a salve e degli inneschi, comunque appartenenti alla categoria 5), gruppo E, si applicano le prescrizioni del capitolo III dell'allegato B al presente regolamento. Per le relative attività di deposito, detenzione, vendita, acquisto, trasporto, importazione, esportazione, impiego dei prodotti esplodenti della categoria 5), gruppo E, non sono richieste le autorizzazioni di cui alla legge ed al presente regolamento di esecuzione.

Non è richiesta la licenza per la minuta vendita di esplosivi di cui all'articolo 47 della legge ed al capitolo VI dell'allegato B al presente regolamento per la detenzione e la vendita di manufatti della categoria 5), gruppo D e gruppo E, fino al quantitativo massimo di kg 25 netti di manufatti della categoria 5), gruppo D e fino al quantitativo massimo di kg 10 netti di manufatti della categoria 5), gruppo E, purché contenuti nelle loro confezioni originali.”

Art. 16.

Modifiche all'allegato B al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635

Al Capitolo VI dell'allegato B al regio decreto 6 maggio 1940, n.635, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 1, comma 1, è sostituito dal seguente:

“1. Negli esercizi di minuta vendita di prodotti esplodenti si possono tenere e vendere:

a) polveri della I categoria;

b) cartucce per armi comuni della V categoria, gruppo A;

c) manufatti della IV e V categoria.

Negli esercizi di minuta vendita è altresì consentito, in aggiunta a quanto indicato al comma 4 del presente articolo, detenere e vendere nelle loro confezioni originali, anche nei locali dove è consentito l'accesso al pubblico, fino a complessivi kg 50 netti di manufatti classificati nella V categoria, gruppo D e, fatte salve le disposizioni in materia di prevenzione incendi, manufatti classificati nella V categoria, gruppo E, in quantitativo illimitato. Tali disposizioni non si applicano ai depositi di fabbrica o di consumo permanente.

Non rientrando tra i prodotti esplodenti, nessun limite è posto alla detenzione e vendita dei seguenti componenti di munizioni per armi comuni: proiettili, pallini, bossoli inerti.”

b) l'articolo 2, comma 1, ultimo capoverso, è soppresso;

c) l'articolo 2, comma 2, terzo capoverso, è sostituito dal seguente:

“Le polveri di I categoria e le cartucce di V categoria gruppo A devono essere custodite in locale (o locali) distinto, anche se contiguo a quello (o a quelli) nel quale sono custoditi i manufatti di IV e di V categoria. È vietato l'accesso al pubblico nel locale (o nei locali) ove vengono custoditi i manufatti di IV e di V categoria.”;

d) l'articolo 2, comma 2, settimo capoverso, è sostituito dal seguente:

“Negli ambienti in cui è ammesso il pubblico sono consentiti solo gli scaffali, sui quali possono essere collocati: polveri di I categoria, cartucce di V categoria, gruppo A per armi lunghe, manufatti di IV e V categoria inertizzati e/o loro simulacri, nonché manufatti della V categoria, gruppo D e gruppo E.”.

Art. 17.

Modifiche all'allegato C al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635

1. Il capitolo II dell'allegato C al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, è sostituito dal seguente:

“Capitolo II (Norme generali da osservarsi “per il trasporto di esplosivi). - Per il trasporto degli esplosivi si applicano le disposizioni nazionali che recepiscono gli accordi internazionali in materia di trasporto delle merci pericolose su strada “A.D.R. , per ferrovia “R.I.D. , per via aerea “I.C.A.O. , per mare “I.M.O e nelle acque interne “ADNR .”.

Art. 18.

Adeguamento dell'allegato I al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n.7, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo.

1. L'allegato II al presente regolamento costituisce adeguamento dell'allegato I al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 7, in conformità delle raccomandazioni delle Nazioni Unite relative al trasporto delle merci pericolose.

Art. 19.

Sostituzione dell'allegato A al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635

1. L'allegato A al presente regolamento contiene l'indicazione delle materie e degli oggetti esplosivi di cui all'allegato I del decreto legislativo n. 7, integrato con l'indicazione, per ciascun prodotto, della categoria di classificazione di cui all'articolo 82 del

regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

2. L'allegato A al presente regolamento sostituisce l'allegato A al regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635. L'adeguamento dell'allegato I al decreto legislativo n. 7 determina l'automatico adeguamento dell'allegato A al regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635; per l'attribuzione delle categorie di classificazione si provvede ai sensi dell'articolo 83, comma 5, del citato regolamento di esecuzione al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

3. Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento tutti i prodotti esplosivi devono essere iscritti nell'allegato A al regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635:

a) d'ufficio, successivamente alla comunicazione dell'Organismo notificato, dell'importatore o del fabbricante, per i prodotti esplosivi muniti dell'attestato “CE del tipo”;

b) su domanda dell'interessato per i prodotti esplosivi esclusi dal campo di applicazione del decreto legislativo n. 7, a conclusione del procedimento di riconoscimento e classificazione, di cui all'art. 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

Art. 20.

Sostituzione del decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 1973

1. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi ai sensi dell'articolo 53 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, si provvede d'ufficio alla classificazione provvisoria nella categoria 5), gruppo D e gruppo E, dei manufatti pirotecnici già riconosciuti ai sensi del medesimo articolo 53, ma non classificati tra i prodotti esplosivi in applicazione del decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 1973.

Con lo stesso decreto di cui al comma 1 si provvede altresì:

a) a determinare le procedure e le modalità per la classificazione definitiva dei manufatti pirotecnici di cui al comma 1, nonché ad individuare le caratteristiche tecnico-costruttive, ai fini della sicurezza nell'impiego, da accertarsi anche mediante l'esecuzione di prove tecniche a cura del fabbricante o dell'importatore, che i manufatti pirotecnici devono possedere per la loro classificazione nella categoria 5), gruppo D e gruppo E;

b) a disporre che lo smaltimento delle giacenze dei manufatti pirotecnici già riconosciuti ai sensi del citato articolo 53 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ma non classificati tra i prodotti esplodenti in applicazione del decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 1973 avvenga non oltre il 31 dicembre 2003, continuando ad applicare le disposizioni relative ai locali di minuta vendita di esplosivi, vigenti anteriormente all'entrata in vigore del presente regolamento. Le scorte non smaltite entro tale data, per essere reimmesse sul mercato, devono recare l'etichettatura relativa alla classificazione attribuita, apposta dal fabbricante o dall'importatore.

3. Il decreto del Ministro dell'interno 4 aprile 1973, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica - serie generale - n. 120 del 10 maggio 1973, cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 1.

Art. 21.

Disposizioni transitorie

1. I decreti di riconoscimento e classificazione adottati anteriormente alla data di entrata in vigore del presente regolamento continuano ad avere effetto, fatte salve le disposizioni di cui al successivo comma 2.

2. A decorrere dalla data del 1 gennaio 2003 non è consentita la produzione, la detenzione, l'utilizzazione, la vendita o cessione a qualsiasi titolo, il trasporto, l'importazione o l'esportazione degli esplosivi per uso civile rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo n. 7, anche se riconosciuti e classificati ai sensi dell'articolo 53 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, che non sono muniti della marcatura "CE del tipo" e che non hanno superato la valutazione di conformità di cui all'allegato V del medesimo decreto legislativo n. 7.

3. Relativamente agli esplosivi prodotti ed importati nel territorio dello Stato alla data di entrata in vigore del presente regolamento, riconosciuti e classificati sulla base delle norme anteriormente vigenti, è consentito lo smaltimento delle giacenze entro il 31 dicembre 2005, limitatamente al mercato interno ed a quello estero escluso dall'applicazione della direttiva 93/15/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993, "relativa all'armonizzazione delle disposizioni relative all'immissione sul mercato ed al controllo degli esplosivi per uso civile". Le giacenze non smaltite entro la data del 31 dicembre 2005 debbono essere distrutte. Fermo restando l'obbligo delle relative autorizzazioni, sono consentite le attività di detenzione, utilizzazione, vendita o cessione a qualsiasi titolo, trasporto ed esportazione dei predetti esplosivi per uso civile, per le finalità e nel termine indicato nel presente comma.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, è inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Roma, 19 settembre 2002

Il Ministro dell'interno
PISANU

Il Ministro della giustizia
CASTELLI

Il Ministro dell'economia e delle finanze
TREMONTI

Il Ministro delle attività produttive
MARZANO

Visto, il Guardasigilli: CASTELLI

Registrato alla Corte dei conti il 27 novembre 2002
Ministeri istituzionali, registro n. 13 Giustizia, foglio n. 52

Gli allegati sono riportati nel testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale di cui alla nota 1.

PROTEZIONE CIVILE



Riflessioni sul potere di ordinanza

Maria Antonietta Cerniglia e Roberta Serafini

1. *Il potere di ordinanza nell'ordinamento positivo, di M.A. Cerniglia*
2. *Le ordinanze di protezione civile: caratteristiche e problemi, di R. Serafini*

Il potere di ordinanza nell'ordinamento positivo

Giustificazione e limiti del potere di ordinanza

La parola “ordinanza”, nel vigente ordinamento, può conservare il peculiare significato atecnico e generico, che in passato veniva adoperato in modo onnicomprensivo per indicare atti di diversa natura ed efficacia, o può individuare una tipologia di atti dell'autorità comunale (ordinanze ordinarie o normali), ovvero può designare una particolare categoria di atti che vengono emanati sul presupposto della necessità e dell'urgenza.

È su questa ultima categoria, indicata dalla locuzione “ordinanze di necessità” che, ponendosi molteplici e dibattute questioni, si incentra particolarmente l'attenzione di dottrina e giurisprudenza.

Sinteticamente, dette ordinanze possono definirsi come atti generali o singolari, emanati in casi di urgente necessità e si qualificano come “ordinanze libere”, ossia non predeterminate quanto al contenuto; le norme che prevedono l'emanazione di tali atti si limitano, infatti, a disciplinarne il presupposto, costituito dalla urgente necessità di provvedere, circoscrivendo, talvolta, la materia sulla quale possono incidere o indicando il fine da perseguire.

In sostanza, un certo numero di norme attribuisce alla Pubblica Amministrazione, in casi di necessità ed urgenza, il potere di emanare, in talune materie o per il perseguimento di alcune finalità, atti “atipici”.

Caratteristica essenziale di tali atti è che il contenuto di cui constano viene determinato di volta in volta con il medesimo atto ordinanza, restando il potere di cui l'ordinanza costituisce estrinsecazione, virtualmente libero di scegliere qualunque oggetto per quella determinata materia o finalità.

L'ordinanza si differenzia pertanto dagli altri atti amministrativi in relazione alla peculiare natura delle norme attributive del potere.

Tali norme, infatti, da un lato legittimano la Pubblica Amministrazione ad emanare provvedimenti anche rispetto a fattispecie non previste dal diritto, dall'altro abilitano a derogare ad un numero indeterminato di norme, configurandosi, quindi, tipicamente, come norme sulla produzione giuridica (ossia atti di produzione normativa).

Altro carattere da porre in rilievo è dunque la natura tendenzialmente derogatoria di tali provvedimenti, in quanto l'estrinsecazione del potere di ordinanza implica, da parte della Pubblica Amministrazione, la valutazione che la situazione di fatto, in ordine alla quale provvedere, o non risulta affatto regolata da norme, oppure postula una disciplina diversa da quella in astratto prevista dalla norma vigente in materia.

Appare interessante illustrare che il fondamento teorico del potere di ordinanza, e, in genere, dei provvedimenti *extra ordinem*, è da taluni autori basato su una sorta di obbligo giuridico, connaturato ed immanente nella essenza stessa della istituzione-Stato, a provvedere, comunque, ai bisogni della collettività, obbligo di volta in volta attualizzato e reso cogente dallo stato di necessità, mentre da altri è rinvenuto invece nella necessità, intesa quale vera e propria autonoma fonte sulla produzione giuridica, legittimante, per il suo stesso insorgere, la nascita di nuove norme giuridiche.

In realtà, il titolo di legittimazione dei provvedimenti *extra-ordinem* deve ritenersi fondato, nell'attuale assetto dell'ordinamento positivo, basato su una Costituzione rigida, esclusivamente nella norma che prevede il potere di emanarli.

Per quanto riguarda le varie tipologie di ordinanza e dei soggetti investiti di tale potere, appare d'interesse il riferimento al potere attribuito al Prefetto, ex art. 2 della legge di pubblica sicurezza, di adottare, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Al riguardo, si era posta la questione del possibile contrasto con le norme della Costituzione (artt. 76 e 77) atte a determinare rigidamente la procedura della formazione delle leggi e degli atti aventi valore di legge; in particolare, era stata valutata l'incidenza sull'ordinamento dei pubblici poteri, ovvero sulla sfera della libertà dei cittadini e di attribuzione del legislatore.

Invero, la Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 8 del 1956) si è pronunciata affermando il fondamentale assunto che, ai fini della valutazione di legittimità costituzionale, la norma in argomento deve essere interpretata "non nel sistema in cui essa storicamente ebbe nascita, bensì nell'attuale sistema nel quale vive"; in particolare, viene dunque evidenziato che i suddetti provvedimenti, adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti d'ufficio, hanno carattere di atti amministrativi, sono strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico.

In tal senso, il provvedimento amministrativo del Prefetto non è suscettibile di interferire con l'ordinamento dei pubblici poteri, bensì rimane nell'ambito della legittima attribuzione dell'autorità.

I provvedimenti di cui all'art. 2 in argomento possono altresì incidere su diritti dei cittadini costituzionalmente garantiti; tuttavia, il sindacato di costituzionalità va impostato sui casi concreti e sulle effettive potenzialità di incidenza, in relazione alla tutela di interessi da considerare preminenti e la cui "salvaguardia,

insieme a quella della sicurezza verso l'esterno, costituisce la prima ed essenziale ragion d'essere dello Stato" (cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 31 del 1969)

Per quanto attiene ai presupposti condizionanti l'esercizio del potere di ordinanza – necessità ed urgenza – a fronte delle diverse espressioni usate dal legislatore nelle singole fattispecie, giova rilevare che la necessità cui esplicitamente o implicitamente si riferiscono le disposizioni citate, deve assumere un significato concreto, quale determinato dalla natura giuridica delle ordinanze.

Elemento essenziale, quindi, deve essere considerato non l'elemento psicologico soggettivo dell'organo titolare, né la mera straordinarietà delle circostanze bensì, come già evidenziato, il carattere derogatorio alla normativa vigente del provvedimento che si va ad emanare; più precisamente, da un punto di vista giuridico, la necessità che condiziona l'esercizio del potere di ordinanza si può qualificare come uno stato di fatto che rende necessario ed indispensabile derogare al diritto.

Quanto alla urgenza, essa è inclusa, quale specie particolare, nel genere necessità, configurandosi come una necessità qualificata rispetto al tempo.

Altra problematica di particolare rilievo nell'ambito dei provvedimenti *extra ordinem* è quella attinente alla temporaneità o contingibilità degli stessi; per provvedimento contingibile si intende, infatti, un provvedimento temporaneo, legato a circostanze contingenti e, quindi, destinato ad essere caducato al cessare delle medesime.

Il problema della cessazione della efficacia è fuori questione nel caso di ordinanze particolari, volte a regolare un singolo caso, in quanto, necessariamente, tali provvedimenti perdono la propria efficacia giuridica allorché il caso disciplinato sia esaurito.

La questione si pone, invece, per le ordinanze generali – anch'esse ritenute, in dottrina e giurisprudenza, temporanee sotto il profilo dell'efficacia – per quanto riguarda il momento e le modalità di cessazione della effettiva vigenza.

In linea di massima, può affermarsi che dette ordinanze divengono inefficaci allorché venga meno la situazione di fatto che ne costituisce il presupposto, oppure divenga possibile provvedere in via ordinaria.

Tale cessazione, tuttavia, salvo che il provvedimento contenga l'indicazione di un termine finale, non opera *ipso iure*, ma è necessario un positivo atto di ritiro (revoca) promanante dallo stesso organo che lo ha emanato.

Compatibilità del potere di ordinanza con il sistema costituzionale

La peculiare natura delle ordinanze quali atti necessariamente derogatori, potrebbe far ritenere incostituzionali le norme attributive dei relativi poteri.

In realtà dette norme non sono ritenute in generale incostituzionali, in quanto la elaborazione dottrina e giurisprudenziale ha approfondito e circoscritto la misura del potere, in modo da renderlo compatibile con i dettami costituzionali.

In particolare, la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare (nell'ambito di giudizi radicati sulla legittimità dell'art. 2 del T.U. di P.S.) che le ordinanze non possono non rispettare i principi dell'ordinamento giuridico; dal che consegue che le medesime non possono contravvenire a disposizioni della Costituzione e sancite in materie coperte da riserva assoluta di legge (cfr. sentenza n. 26 del 1961).

Mentre non sussistono dubbi circa la liceità di deroga, da parte delle ordinanze, alle norme poste da fonti subordinate alla legge, in particolare a norme regolamentari, ovvero a leggi in materie non coperte da riserva di legge - in quanto il principio di legalità non viene inciso laddove il potere della P.A. è fondato esso stesso su un'autorizzazione legislativa - non appare assolutamente pacifica la legittimità delle ordinanze derogatorie in materie coperte da riserva relativa di legge.

In generale, tali provvedimenti sono ritenuti ammissibili, purchè le norme che li prevedono contengano l'indicazione dei criteri direttivi (presupposti, limiti, caratteristiche, forme e garanzie) cui attenersi nella estrinsecazione del potere, che deve comunque adeguarsi alle dimensioni territoriali e temporali della concreta situazione di fatto che deve essere fronteggiata (cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 4 del 1977 e sentenza n. 100 del 1987); la Corte Costituzionale ha evidenziato, altresì, che analoghe considerazioni valgono per i poteri derogatori attribuiti in casi di necessità e urgenza, in relazione a eventi straordinari che richiedano pronta iniziativa e coordinamento delle attività di intervento e di soccorso, ossia con riferimento ai poteri attribuiti in fattispecie di protezione civile.

Di fatto deve però rilevarsi che molte delle norme vigenti attributive di tali poteri non contengono l'indicazione dei succitati criteri direttivi, ovvero questi ultimi non sono sicuramente ricavabili, in quanto la loro indicazione risulta lata e generica nel contesto normativo che prevede l'esplicazione dei poteri derogatori.

Sono stati pertanto enucleati, dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, i canoni che legittimano il ricorso al potere di ordinanza e che si identificano in "efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e della urgenza, adeguata motivazione, efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale, conformità del provvedimento ai principi dell'ordinamento giuridico" (cfr. sentenza n. 8 del 1956).

Cenni storici sull'esercizio del potere di ordinanza negli eventi di protezione civile

L'esercizio del potere di ordinanza, in relazione a problematiche di protezione civile, si riscontra storicamente anche nei periodi antecedenti all'emanazione della legge n. 225/92 che, com'è noto, all'art. 5 ne disciplina in modo dettagliato le condizioni legittimanti.

In proposito, vanno richiamati i poteri conferiti - nel quadro della disciplina generale dell'emergenza desumibile dagli artt. 1, 2 e 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 966 (Norme sul soccorso e sull'assistenza alle popolazioni colpite da cala-

mità-Protezione civile) – dall'art. 1 del D.L. 18/9/76, n. 648, convertito, con modificazioni, dalla legge 30/10/76 n. 730, in relazione agli eventi sismici verificatisi nel 1976 nel Friuli Venezia Giulia, nonché, per le zone terremotate, nel 1980, della Campania e della Basilicata, ai sensi della previsione normativa di cui all'art. 1 del D.L. 26/11/80 n. 776, convertito, con modificazioni, dalla legge 22/12/80 n. 874.

Successivamente, l'attribuzione dei poteri derogatori e straordinari al Ministro per il coordinamento della protezione civile, avvenuta con il D.L. 12/3/1982, n. 829, convertito, con modificazioni, dalla legge 23/12/1982, n. 938, ha determinato il superamento della preesistente normativa in materia ed ha altresì legittimato un automatico intervento, al verificarsi di emergenze di particolare gravità o estensione, mediante l'estrinsecazione dei predetti poteri straordinari attraverso il ricorso allo strumento dell'ordinanza.

Con la citata norma si provvedeva ad una prima se pur sommaria individuazione dell'estensione dei cennati poteri derogatori.

Invero, veniva prevista la possibilità, in presenza dell'indicato presupposto legittimante, di operare, anche in deroga alle vigenti disposizioni, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato, intervenendo direttamente per far fronte alle emergenze ed alla riattazione degli immobili e delle opere danneggiate da calamità naturali o eventi eccezionali.

Le diverse interpretazioni intervenute da più parti ed i dubbi sollevati dal citato articolo resero necessaria una interpretazione autentica della citata norma, avvenuta con la legge 10/5/83 n. 180, con cui si sanciva la possibilità, per il Ministro, di disporre, mediante ordinanze immediatamente esecutive, previo assenso del Consiglio dei Ministri, sospensioni o differimenti di termini, anche con riferimento all'adempimento di prestazioni obbligatorie nei confronti della P.A., nonché la temporanea utilizzazione di personale appartenente ad altre Amministrazioni.

Nel prosieguo, anche in considerazione dell'assenza di un'organica normativa in materia, si è assistito ad un lento ma costante ampliamento delle capacità di intervento mediante ordinanza, che ha dato luogo all'emanazione di disposizioni frammentarie in occasione dei vari eventi calamitosi succedutisi.

Tale frammentarietà non ha agevolato il compito dell'operatore del diritto ai fini di una interpretazione univoca sulla intensità ed ampiezza di tali poteri.

Peraltro, l'uso che ne è stato fatto, soprattutto nei primi anni, incentivato anche dal clima favorevole con il quale era stata accolta l'istituzione di organi appositamente preposti alla gestione delle emergenze di protezione civile, in relazione alla salvaguardia di beni essenziali per la collettività, ha determinato una notevole varietà delle estrinsecazioni dei poteri in argomento.

Va comunque evidenziato al riguardo che tende a manifestarsi una progressiva volontà di delimitazione di tali poteri, dettata dalla preoccupazione di circoscrivere le possibili conseguenze di una ipertrofia incontrollabile del ricorso a tali strumenti straordinari.

I contenuti delle ordinanze nella gestione delle emergenze. Recenti applicazioni: l'ordinanza relativa allo stato di crisi nell'attività di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania.

Le emergenze di protezione civile si sostanziano, com'è noto, in situazioni calamitose di origini naturali o antropiche, suscettibili di produrre gravissime ripercussioni sul tessuto sociale, economico, ambientale e storico-artistico nei territori colpiti, spesso con perdita di vite umane ed effetti pregiudizievoli rilevanti, sovente particolarmente acuiti dal protrarsi nel tempo degli eventi.

I modelli procedurali, tuttora assunti come basilari, si sono consolidati in particolar modo dopo le peculiari esperienze maturate nel corso dell'alluvione che interessò il Piemonte ed altre regioni dell'Italia centro-meridionale nel 1994.

Le problematiche emerse in quella circostanza, portarono infatti le Autorità competenti a riconsiderare il modulo complessivo della propria azione, sperimentando un primo, diverso meccanismo di intervento, ritenuto più agevole ed idoneo, in successivi eventi calamitosi ed in particolare in occasione dell'alluvione verificatasi in Versilia nel mese di giugno 1996.

A seguito dei risultati soddisfacenti conseguiti, che trovarono il centro unitario degli interventi di soccorso nella figura istituzionale del Prefetto, con positivo riscontro anche in regioni, enti locali e popolazioni interessate, si è consolidata una prassi secondo uno schema che presenta le seguenti peculiari linee portanti.

In sostanza, il meccanismo si articola in tre fasi fondamentali:

- La dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992 n. 225, in riferimento a calamità di grande rilevanza e che rappresenta il presupposto essenziale per l'adozione dei successivi strumenti di intervento *extra ordinem*; lo stato di emergenza nazionale deve peraltro essere giustificato, in conformità ai dettami della giurisprudenza costituzionale, con riguardo alla "qualità e natura degli eventi".

- L'emanazione, ai sensi dello stesso articolo 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225, di ordinanze di emergenza, che rappresentano lo strumento normativo per corrispondere alle esigenze di immediatezza e urgenza della situazione, disciplinando in modo celere i primi interventi e prevedendo deroghe alla normativa primaria, con la individuazione puntuale, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, delle norme di cui viene sospesa l'applicazione. In tal modo si rende possibile disciplinare, con immediatezza, il legittimo esercizio di poteri speciali in relazione alla specificità dell'evento, all'estensione territoriale ed al suo protrarsi nel tempo, nonché alle molteplici esigenze che richiedono interventi particolari rispetto alle ordinarie tipologie. La realizzazione degli interventi viene affidata, ove opportuno, a commissari appositamente delegati ed individuati, di regola, nel Presidente della regione, o nel Sindaco, ovvero al Prefetto, per non turbare la logica delle competenze istituzionali esistenti nell'ordinamento e, contestualmente, in ragione degli equilibri politici esistenti nel territorio in cui si va ad operare.

- L'emanazione di decreti-legge che, adottati di norma in una fase immediatamente successiva, consentono di avviare la fase propedeutica alla ricostruzione e garantiscono la continuità con la fase degli interventi in emergenza, diretti ad assicurare il soccorso ed il ripristino delle normali condizioni di vita.

In conformità alla citata prassi, le ordinanze si caratterizzano in relazione a quattro basilari aspetti:

- delimitazione dell'ambito territoriale;
- individuazione di dettagliati criteri obiettivi per la valutazione dei danni;
- interventi a favore delle zone colpite;
- piano di interventi sulle strutture pubbliche, con attenzione per il patrimonio culturale;
- benefici alle popolazioni: contributi ai nuclei familiari per favorirne il rientro nelle abitazioni o per la sistemazione temporanea in alloggi; approntamento di centri di assistenza; sospensione dei termini fiscali, dei ticket sanitari; rinvii ed esoneri dei militari di leva;
- benefici per i lavoratori: cassa integrazione; sospensione dei termini previdenziali; contributi per le giornate di lavoro perse; sospensione temporanea dei provvedimenti di licenziamento;
- valorizzazione dei poteri periferici per la realizzazione degli interventi, nel rispetto dell'assetto istituzionale vigente.

Con i decreti-legge, emessi nelle circostanze calamitose di più grave portata, sono invece introdotte quelle misure che richiedono una disciplina "a regime" e, in particolare:

- copertura degli interventi edilizi;
- interventi di sostegno a favore degli enti locali in termini di cassa, di reintegro delle minori entrate di competenza, di contributi per le maggiori spese sostenute a causa dell'evento calamitoso, al fine di assicurare l'equilibrio della finanza locale ed evitare che i comuni entrino in dissesto;
- individuazione di norme tecniche, come linee guida per la ricostruzione, in ragione della tipologia dell'evento occorso e della morfologia del territorio;
- individuazione di specifiche norme, per favorire ed accelerare le procedure di ricostruzione.

Il sistema attuato ha evidenziato schemi di intervento di particolare interesse, che tuttavia, nel tempo, in relazione all'evoluzione normativa ed agli equilibri istituzionali di recente affermazione, tendono a presentare elementi di criticità, che segnalano l'indifferibile esigenza di procedere ad un razionale riordino della disciplina della materia.

In tale ottica appare peraltro significativo il riferimento alla recentissima ordinanza emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (n. 3286 del 9 maggio 2003), con cui sono state dettate ulteriori disposizioni urgenti in relazione allo stato di crisi nell'attività di smaltimento dei rifiuti nella regione Campania.

In Campania, com'è noto, il problema dello smaltimento dei rifiuti ha raggiunto toni drammatici che hanno indotto il Governo a dichiarare lo stato di emergenza nazionale, nonché a nominare un Commissario delegato, ai sensi della legge n. 225 del 1992. La funzione commissariale, che originariamente era stata conferita al Prefetto di Napoli (ordinanza 11 febbraio 1994 e seguenti) è stata successivamente attribuita al Presidente della Regione Campania (ordinanze n. 2425/1996 e n. 2774/1998).

Per la soluzione del problema era stato elaborato un Piano che prevedeva, tra l'altro, la localizzazione, nel Comune di Acerra, di un inceneritore destinato a servire l'intera provincia di Napoli. La costruzione di detto impianto è stata ovviamente contrastata dalla popolazione locale, sostenuta dal Sindaco, asseritamente per motivi di tutela della salute pubblica e dell'ambiente. Il clima di conflittualità creatosi, con ovvie ripercussioni sull'ordine pubblico, ha comportato la saturazione delle aree di stoccaggio provvisorie e una situazione di stasi che ha ulteriormente pregiudicato il già precario stato ambientale.

In particolare, la situazione ha avuto peculiari riflessi sull'esercizio dei poteri di ordinanza afferenti, in base a diversa normativa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Commissario delegato (art. 5 della legge n. 225/1992), nonché al Sindaco (art. 32 della legge n. 833/1989).

Infatti, il Sindaco di Acerra, per i ravvisati motivi di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, ha adottato un provvedimento finalizzato all'interruzione dell'attività di cantierizzazione dei lavori di costruzione dell'impianto in questione.

Orbene, il potere di ordinanza in materia di protezione civile, delineato dalla legge n. 225/1992, è di ampia portata, finalizzato alla tutela di interessi generali, in tal senso qualificati sia per l'estensione dell'evento sia per la sua gravità (comunque non a carattere esclusivamente locale); ciò giustifica l'attribuzione del suddetto potere al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al Ministro dell'interno delegato.

Per contro, in materia di igiene e sanità pubblica, il Sindaco e il Presidente della Regione sono competenti, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978, ad emettere ordinanze contingibili e urgenti con efficacia rispettivamente estesa al Comune ovvero alla Regione. Inoltre, l'art. 117 del decreto legislativo n. 112/1998 dispone che il Sindaco adotta le ordinanze, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, in quanto rappresentante della comunità locale; negli altri casi detto potere spetta allo Stato (e per esso al Ministro della Salute ex art. 32 citato), ovvero alle Regioni. Il suddetto art. 117 precisa inoltre che, in caso di emergenza che interessi più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie, fino all'intervento superiore (regionale o statale).

Dalle considerazioni sopra illustrate emerge, dunque, che il potere di ordinanza ex art. 5 della legge n. 225/1992 sostanzia un potere straordinario che trova giustificazione nella eccezionalità e nella rilevanza nazionale dell'evento che si intende fronteggiare e che per ciò stesso deve considerarsi assorbente e prevalente.

Pertanto, anche se fossero stati considerati i soli profili sanitari, il Sindaco di Acerra non sarebbe stato comunque legittimato all'adozione di provvedimenti straordinari, atteso che la questione, coinvolgendo l'intero territorio regionale, ha richiesto e richiede una valutazione complessiva che prescinde dal singolo interesse comunale, ai sensi del già citato art. 117 del decreto legislativo n. 112/1998. Infatti, il Piano regionale riguarda diversi Comuni della Regione, i cui interessi non possono essere salvaguardati se non in un'ottica generale.

Si potrebbe pertanto ritenere prevalente, nel caso di specie, la funzione esercitata per la tutela dell'interesse generale, secondo il disposto della legge di protezione civile n. 225/1992, in base alla quale sono stati attribuiti al Presidente della Regione, quale Commissario delegato, i poteri derogatori connessi allo stato di emergenza.

Comunque, al fine di prevenire l'insorgere di pregiudizievoli conflitti, suscettibili di rallentare gli interventi necessari, si è ritenuto opportuno procedere all'emanazione di apposita ordinanza (n. 3286/2003), che prevede, tra l'altro, il diretto e delicato coinvolgimento dei Prefetti, relativamente a funzioni pregnanti agli stessi affidate.

In conformità alla predetta ordinanza, sia il Presidente della Regione che i Prefetti dispongono di poteri in deroga alla vigente legislazione. Tuttavia, essendo la competenza ripartita "*ratione materiae*", non si ravvisano rischi di sovrapposizione o di conflitto nell'esercizio delle rispettive attribuzioni. Infatti, il Presidente della Regione può emanare ordinanze in deroga agli strumenti urbanistici ed alla normativa in materia di appalti pubblici, mentre ai Prefetti è conferito il potere di ordinanza, già dei Sindaci, relativamente ai profili di emergenza sanitaria e di igiene pubblica, oltre ovviamente a quelli legati all'ordine e alla sicurezza pubblica.

In particolare, si ritiene di evidenziare l'attribuzione, ai Prefetti, di un potere attuativo di ampia portata, finalizzato alla realizzazione degli obiettivi del Presidente della Regione Campania - Commissario delegato, "anche" (quindi non solo) in relazione ai profili di ordine pubblico.

Nella fattispecie concreta, dunque, i Prefetti non curano solo gli aspetti di ordine pubblico, ma hanno un ampio spettro di azione, affrontando tutte le problematiche necessarie a garantire l'integrità della vita umana, per il superamento dell'emergenza e la salvaguardia dell'interesse pubblico generale, in ragione della sensibile conoscenza delle problematiche acquisite sul territorio.

Le ordinanze di protezione civile: caratteristiche e problemi

Le ordinanze sono, da tempo, uno strumento di intervento dell'amministratore pubblico, laddove è necessario provvedere in via straordinaria e con tempestività. La dottrina, pur non unanimemente, fa rientrare detti provvedimenti tra le fonti primarie di secondo grado, per la loro capacità di introdurre norme nell'ordinamento giuridico generale, senza vincoli derivanti da norme preesistenti.¹

Tralasciando le diverse tipologie che comunque rientrano nella categoria (quali, ad esempio, i bandi militari da emanarsi in caso di guerra), si ritiene di dover focalizzare l'attenzione, per la specifica competenza istituzionale del Ministero dell'Interno, sulle ordinanze di protezione civile.

Queste possono essere considerate un genere relativamente recente, atteso che la legge che le ha delineate in via generale risale solo al 1992. Antecedentemente, ad esempio per far fronte alle esigenze del sisma in Friuli del 1976 o di quello che ha sconvolto l'Irpinia nel 1980, il potere di ordinanza è stato attribuito al Commissario straordinario attraverso norme ad hoc.²

Nonostante "la giovane età", la tipologia ha assunto una notevole importanza, soprattutto a causa dello sviluppo che è stato impresso all'istituto nell'ultimo decennio e per il dibattito politico che ha suscitato in Parlamento l'utilizzazione dello strumento derogatorio, in occasione del recente sisma in Molise e durante i lavori di conversione del decreto legge che ha disposto interventi in diverse zone del territorio nazionale colpite da calamità naturali.

Prima di entrare nel vivo del dibattito parlamentare, appare opportuno premettere brevi cenni sulle caratteristiche delle ordinanze in generale e delle ordinanze di protezione civile in particolare, nonché sui limiti nell'esercizio del relativo potere.

La dottrina descrive l'ordinanza come atto amministrativo *extra ordinem*, atipico, finalizzato a regolare una fattispecie concreta, individuata nello stesso provvedimento. Detto atto è fondato sulla necessità e sull'urgenza di provvedere e può operare una parentesi nella vigenza dell'ordinamento giuridico, in quanto capace di derogare alle norme, sospendendone l'operatività per tutto il periodo indispensabile alla gestione della fattispecie.

Nello specifico, per quanto attiene alle ordinanze di protezione civile, l'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ne individua due tipi:

- le ordinanze derogatorie;³

¹ In tal senso A. Quaranta "Lineamenti di diritto amministrativo", terza edizione.

² Un primo embrione di potere di ordinanza in materia di protezione civile è stato delineato con il D.L. 12.3.1982, n. 829, convertito, con modificazioni, dalla legge 23.12.1982, n. 938. Tuttavia occorrerà attendere la legge n. 225 del 1992 per avere una disciplina completa dell'istituto.

³ L'art. 5, comma 5 della legge n. 225/1992 dispone "Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico".

– le ordinanze in prevenzione.⁴

L'ordinanza, proprio per la sua peculiare forza derogatoria, si qualifica come uno strumento molto delicato, atteso che è in grado di incidere sull'assetto costituzionale che individua il Parlamento come l'organo legiferante, deputato a fissare le regole di condotta da imporre al cittadino il quale, per aver legittimato i propri rappresentanti, accetta limitazioni alle proprie posizioni giuridiche.

Ed è sicuramente la delicatezza di tali provvedimenti che ha indotto la Corte Costituzionale a fissare i limiti generali nell'esercizio del potere da parte delle autorità legittimate a servirsene.

Dall'esame delle sentenze n. 8 del 1956, n. 26 del 1961 e n. 100 del 1987 si evince che il potere di ordinanza deve avere le seguenti caratteristiche: *“efficacia limitata nel tempo, in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico”*.

Le legge n. 225 del 1992, in materia di protezione civile, rafforza e precisa i limiti fissati dalla Corte Costituzionale stabilendo che per poter derogare alla normativa vigente, all'accadere di un evento calamitoso o di una catastrofe, *il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale, in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli eventi*.

Sempre in relazione agli elementi distintivi delle ordinanze di protezione civile, la legge n. 225/1992 prescrive la necessità di assicurare un'adeguata *motivazione* del provvedimento, stabilendo altresì che *debbono essere espressamente indicate le principali norme a cui si intende derogare*.

Alla data del 30 aprile 2003, le autorità politiche responsabili nel tempo della protezione civile hanno emanato n. 3285 ordinanze, creando una “normativa in deroga” di rilevante contenuto e di ragguardevole incisività.

Negli ultimi due anni, accanto ai provvedimenti derogatori emessi per far fronte agli eventi calamitosi di origine naturale o connessi all'attività dell'uomo, si sono aggiunti quelli adottati per la gestione dei cosiddetti “grandi eventi”.

Vale la pena di soffermarsi brevemente sul significato ad essi attribuito, in relazione alla dizione letterale utilizzata dal legislatore.

Infatti, la legge n. 225 del 1992, nel definire le diverse tipologie di eventi e gli ambiti di competenza, distingue - relativamente alle competenze dello Stato - le calamità naturali, dalle catastrofi e dagli altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

⁴ Il comma 3 dello stesso articolo recita “Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose. Le predette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, qualora non siano di diretta sua emanazione”.

Non si rinviene né in dottrina né in giurisprudenza una qualificazione delle suddette tipologie che, nel tempo, gli addetti alla gestione degli eventi hanno di volta in volta correlato all'accadimento di fenomeni naturali (calamità naturali) ovvero prodotti dall'uomo (catastrofi). Per quanto riguarda "gli altri eventi", questa categoria è rimasta generica e residuale, essendo più interessante, ai fini dell'effettività dei poteri dello Stato, qualificare l'evento a seconda della sua gravità e della sua estensione.

Il decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001, n. 401 - adottato per consentire lo svolgimento delle ordinarie attribuzioni statali in materia di protezione civile, reso difficoltoso per il mancato varo dell'Agenzia di protezione civile -, innovando la legge n. 225/1992, parla invece "di calamità naturali, di catastrofi e di *altri grandi eventi*, che determinino situazioni di rischio.....".

Viene quindi meglio qualificata la dizione "altri eventi", che divengono "altri grandi eventi", al pari dei primi gestibili attraverso il ricorso ad ordinanze di protezione civile. L'innovazione avrebbe potuto risultare priva di sostanziali significati, ma l'interpretazione data al testo letterale ha fortemente inciso sulla materia, anche perché ne è di fatto derivato un ampliamento delle categorie per le quali il nostro ordinamento giuridico consente il ricorso alle procedure derogatorie.

Grandi eventi sono stati infatti considerati quelle manifestazioni che richiedono una gestione straordinaria, per la loro solennità o per la rilevanza anche internazionale, ovvero per il fatto che richiamano un notevole numero di persone, con conseguente minaccia dell'ordine e della sicurezza pubblica. Determinante è la necessità di disporre di peculiari interventi, a cura dell'Amministrazione pubblica chiamata a gestire l'evento stesso.

Attraverso il ricorso al potere di ordinanza, sono stati amministrati numerosi grandi eventi. Su alcuni è indubbia la rilevanza, su altri è legittimo porsi dei dubbi sulla possibilità di gestire la manifestazione con gli ordinari strumenti di intervento, previsti dall'ordinamento giuridico.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza per la beatificazione di Padre Pio; per il Semestre di Presidenza italiana dell'UE; per il vertice mondiale FAO e per quello tra i rappresentanti della NATO e della Federazione Russa; per la canonizzazione del Beato Josemaria Escrivà; per il vertice IN.C.E. e per la ricorrenza del IV centenario della nascita di S. Giuseppe da Copertino.

Le ordinanze conseguentemente emanate, per la gran parte, consentono di procedere con rapidità negli acquisti e negli approvvigionamenti; individuano un unico soggetto responsabile di specifici settori di intervento e dispongono deroghe in materia urbanistica, di beni culturali e ambientali (ancorché spesso con obbligo di ripristino dei luoghi).

In certi casi (per esempio per il vertice FAO di Roma), la dichiarazione dello stato di emergenza precede di qualche mese la manifestazione (il decreto del

Presidente del Consiglio dei Ministri risale all'aprile 2002 laddove l'evento doveva svolgersi tra il 10 e il 13 giugno 2002). Ciò non rende sempre perfettamente comprensibili i motivi in base ai quali non sia stato possibile organizzare per tempo gli avvenimenti, preferendo far ricorso alla procedura derogatoria.

Perplessità circa l'utilizzazione delle procedure straordinarie sono state manifestate in Parlamento anche attraverso atti di sindacato ispettivo. A titolo esemplificativo si cita l'interpellanza⁵ che contesta l'opportunità di usare lo strumento dell'ordinanza per realizzare lavori in un'area (il Centro polifunzionale di Castelnuovo di Porto, del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio), destinata ad ospitare le attività del semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea⁶. Secondo l'interpellante, gli interventi comprendevano un aumento di volumetrie del complesso, opere di collegamento viario e di difesa idraulica, prescindendo dalla valutazione dell'impatto ambientale. Inoltre, tutta la zona è considerata a rischio di esondazione del fiume Tevere.

Quanto ai tempi, la dichiarazione dello stato di emergenza è datato oltre un anno prima del semestre e peraltro, con successiva ordinanza⁷, qualche mese dopo sono state abrogate le disposizioni derogatorie che consentivano i lavori di cui trattasi.

Ed ancora, attraverso un'interrogazione a risposta immediata⁸ relativa allo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nella località di Mestre del Comune di Venezia⁹, viene sottolineato *“l'anomalo e pericolosissimo precedente in base al quale si classificherebbe come emergenza di protezione civile una situazione di congestione del traffico su gomma, così snaturando in misura estremamente forzata lo stesso spirito della legge n. 225/1992,....”*.

Il Parlamento si è posto il problema dell'utilizzo eccessivo del potere di ordinanza, che qualche volta sembra non essere giustificato dall'eccezionalità dell'evento o da esigenze di rapidità di intervento, anche nel corso di dibattiti relativi a provvedimenti riguardanti la protezione civile. L'opposizione ed anche esponenti di forze politiche della maggioranza governativa hanno sollevato la questione.

Molto interessante è risultata la discussione parlamentare effettuata in occasione dei lavori per la conversione in legge del decreto legge 7 febbraio 2003, n. 15 recante *“misure finanziarie per consentire interventi urgenti nei territori colpiti da calamità naturali”* (A.C. 3664/A.S. 2084)¹⁰. Esponenti dell'opposizione¹¹ hanno evidenziato come, a seguito del sisma in Molise, *si sia imboccata una strada anomala poiché sono divenute centrali le ordinanze di protezione civile, con la conseguenza di aver esonerato il Parlamento da ogni verifica e da ogni possibilità di controllo.*

⁵ Interpellanza dell'On.le Ermete Realacci, n. 2-00446, (discussa il 28.1.2003).

⁶ Ordinanza n. 3199 del 24.4.2002.

⁷ L'ordinanza n. 3247 del 30.10.2002 abroga gli articoli 2, 3, 4,5,6,7,8 dell'ordinanza n. 3199 del 24.4.2002.

⁸ Interrogazione dell'On. Fabrizio Vigni, n. 5-01970 (discussa il 13 maggio 2003).

⁹ ordinanza n. 3273 del 19 marzo 2003.

¹⁰ Convertito in legge 8 aprile 2003, n. 62.

¹¹ Gasbarri (Ds-U).

L'uso esorbitante dell'istituto dell'ordinanza di protezione civile mostra che la strada intrapresa è quella dell'esautorazione di ogni potere parlamentare, in nome del "fare e del fare presto". Viene anche segnalata l'assenza di criteri oggettivi nel definire l'accesso alle risorse stanziare.

Sempre dalla sinistra¹² vengono definiti "*compiti impropri*" quelli attribuiti al Dipartimento della protezione civile relativamente all'organizzazione di grandi eventi o alla realizzazione di opere infrastrutturali che *nulla hanno a che fare con la protezione civile*. Ed ancora, i parlamentari evidenziano lo *stravolgimento*¹³ conseguente all'uso dei poteri di protezione civile, per la realizzazione di grandi opere, quali il passante di Mestre. Per il perseguimento di dette finalità si nomina un commissario dotato di poteri di esproprio al quale viene attribuita la facoltà di modificare le varianti urbanistiche dei comuni e di gestire a trattativa diretta gli appalti.

Dubbi su questo modo di procedere per la soluzione di problemi di evidente complessità e delicatezza vengono manifestati anche dalle forze politiche di maggioranza che, in taluni casi, chiedono un riesame di tutta la normativa di protezione civile¹⁴. Sintomatica, a tal proposito, la discussione parlamentare relativa al disegno di legge per la conversione in legge del decreto legge n. 245 del 4 novembre 2002 recante "interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise e Sicilia, nonché ulteriori disposizioni in materia di protezione civile" (A.S. 1812/A.C. 3464)¹⁵.

Tralasciando i toni enfatici del dibattito parlamentare, occorre prendere atto che sussiste un problema: gli operatori di protezione civile devono "fare e fare presto" mentre il Parlamento chiede un contenimento del potere del Governo e soprattutto il rispetto delle proprie garanzie, che sono tra l'altro le stesse garanzie del cittadino. È necessario, di conseguenza, affrontare la questione cercando un punto di incontro dei due interessi a raffronto.

Occorre inoltre rilevare che, probabilmente a causa della quantità di fattispecie concrete cui si è dovuto far fronte, ultimamente la nutrita produzione emergenziale, in qualche caso, pecca di accuratezza poiché detta disposizioni ridondanti, mentre in altri risulta di difficile lettura disponendo frequenti rinvii e modifiche di ordinanze già emanate.

Si cita a titolo esemplificativo del primo caso, l'ordinanza n. 3201 del 3 maggio 2002 "interventi urgenti conseguenti alla dichiarazione di grande evento della cerimonia di canonizzazione di Padre Pio di Pietrelcina" che, all'art. 1, comma 2, stabilisce che i Prefetti di Roma, Benevento e Foggia sono nominati Commissari

¹² Turrone (Verdi-U).

¹³ Vianello (Ds-U).

¹⁴ Specchia (A.N.) chiede formalmente che si riprenda quanto prima l'iter del disegno di legge concernente la riforma della protezione civile (A.S. 531) e quello relativo alla ricostruzione delle zone colpite da calamità (A.S. 533). In tal senso anche Riccio (A.N.).

¹⁵ Convertito in legge 27 dicembre 2002, n. 286.

delegati per gli ambiti territoriali di rispettiva competenza, *relativamente agli aspetti inerenti all'ordine e alla sicurezza pubblica, anche con riferimento ai profili concernenti la ricettività alberghiera, l'informazione e la segnaletica di sicurezza*. Relativamente al secondo caso, si evidenzia ad esempio il contenuto dell'ordinanza n. 3282 del 18 aprile 2002 "disposizioni urgenti di protezione civile" che detta numerose modifiche, correzioni ed integrazioni.¹⁶

Quanto ne deriva, come risulta dalla esposizione letteraria di cui alla nota 16, non giova certo alla chiarezza dei contenuti e rende difficoltoso delineare un quadro generale degli interventi, per evidenziarne la necessità.

Oltre a ciò, per quanto riguarda la tempistica, dall'esame delle proroghe degli stati di emergenza disposti dal Consiglio dei Ministri relativamente a diversi eventi calamitosi succedutisi nel tempo, si può osservare che lo strumento dell'ordinanza viene utilizzato anche a distanza di anni dall'accadimento dei fatti.

Ne risulta una dilatazione degli interventi della protezione civile statale, il cui apporto dovrebbe essere, sempre e comunque, eccezionale e straordinario, dovendosi prima possibile veicolare il ritorno alle normali condizioni di vita e quindi riportare la situazione alla gestione ordinaria.

Per esempio, lo stato di emergenza relativo al sisma verificatosi il 26 settembre 1997 in Umbria e nelle Marche è stato prorogato negli anni, proprio per disporre delle deroghe alla normativa; il termine ultimo è stato fissato al 31 dicembre 2003, con D.P.C.M. 6 dicembre 2002 (ad oltre 6 anni di distanza dai fatti). Ma sono oggetto di proroga anche eventi di minor rilievo rispetto al sisma del 1997, quali ad esempio l'evento meteorologico occorso il 20 ottobre 2001 nei Comuni di Ottone e Cerignale.¹⁷

I settori per i quali un intervento straordinario è ritenuto indispensabile per fronteggiare gli eventi di protezione civile sono oggi ampi: attraverso procedure derogatorie si assume personale (ancorché a contratto), si dispone il pagamento di compensi per lavoro straordinario in eccedenza ai normali limiti e si deroga sovente alla normativa relativa ai vincoli paesaggistici e urbanistici. In particolare, tale ultimo aspetto potrebbe addirittura risultare più dannoso di un evento calamitoso, nell'ottica generale della tutela ambientale e più specificamente sotto il profilo delle bellezze paesaggistiche italiane da valutare secondo standard europei, con i quali siamo oggi chiamati a confrontarci.

¹⁶ Recita l'art. 8 "dall'art. 2 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 dicembre 2002, n. 3258, nell'ambito delle norme giuridiche suscettibili di deroga, sono espunti i riferimenti al D.P.R. 12 aprile 1996...". Recita invece l'art. 10 "all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2003, n. 3267, sono apportate le seguenti modifiche: alla settima riga dell'art. 1, comma 1, la frase "dell'art. 13, comma 2, lettera c)" è sostituita con la seguente "dell'art. 13, comma 2, lettera e)"; all'art. 2, la frase "decreto ministeriale 26 gennaio, art. 13, comma 1," è sostituita con la seguente: "decreto ministeriale 26 gennaio 2000, art. 13, comma 1". L'art. 11 dispone "L'art. 3 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3275 del 28 marzo 2003 è così integrato: art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289".

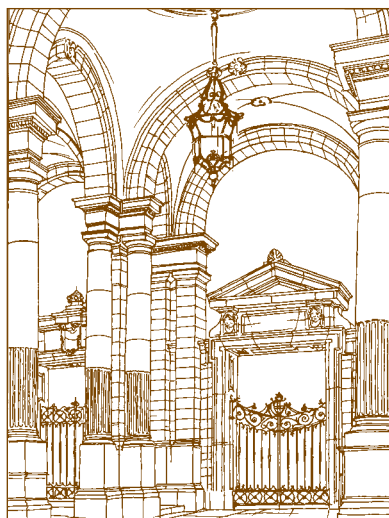
¹⁷ Il D.P.C.M. del 31.1.2003 proroga lo stato di emergenza al 31.12.2003.

Logica conseguenza di quanto suesposto è pensare che qualcosa non funziona negli strumenti ordinari messi a disposizione dall'ordinamento giuridico per la gestione delle emergenze.

Ad avviso di chi scrive, sarebbe opportuno, attraverso un'attenta analisi delle oltre 3000 ordinanze emanate, esaminare nel dettaglio le esigenze da affrontare per ciascuna tipologia di rischio e trarne degli elementi a fattore comune sui quali lavorare per snellire le procedure, modificando eventualmente le norme, laddove ciò fosse possibile.

Negli altri casi, tenuto conto che ogni emergenza richiede azioni specifiche, è impensabile pensare ad uno strumento di intervento diverso dall'ordinanza ma è possibile e forse anche opportuno dettare limiti più rigidi all'esercizio del relativo potere.

RELAZIONI COMUNITARIE



Semestre di Presidenza Italiana e direttive in materia di immigrazione ed asilo

Sergio Ferraiolo

Con il Trattato di Amsterdam (sottoscritto il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999), è profondamente mutato il procedimento comunitario per l'adozione di misure per l'immigrazione e l'asilo. Tali materie, una volta di stretta pertinenza intergovernativa, sono ora inserite nel cosiddetto Primo Pilastro dell'Unione Europea e, quindi, regolate con gli strumenti della Direttiva e del Regolamento.

Ai sensi del nuovo articolo 63 del Trattato che istituisce la Comunità europea, il Consiglio, entro un periodo di 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato, ha il mandato di adottare misure normative in materia di immigrazione ed asilo che incideranno direttamente nelle normative nazionali al fine della loro armonizzazione. L'asse della produzione normativa in materia di immigrazione e di asilo si è quindi spostato verso Bruxelles e i gli Stati membri dovranno adeguare le norme interne a quanto deciso in sede comunitaria.

Dopo l'approvazione delle direttive sul riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento¹, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea², sull'armonizzazione delle sanzioni per i vettori che trasportano clandestini³ è stata recentissimamente approvata la Direttiva sulle norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo⁴, ed il Regolamento che stabilisce la competenza degli Stati membri per l'esame delle domande di asilo⁵ (cd. Dublino II).

La presidenza italiana, che avrà inizio il 1° luglio prossimo, si troverà a dover raccogliere il testimone da quella greca su alcune proposte di direttiva il cui negoziato

¹ Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi.

gazzetta ufficiale n. L 149 del 02/06/2001 pag. 0034 - 0036

² Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

gazzetta ufficiale n. L 212 del 07/08/2001 pag. 0012 - 0023

³ Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985.

gazzetta ufficiale n. L 187 del 10/07/2001 pag. 0045 - 0046

⁴ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

gazzetta ufficiale n. L31 del 6/02/2003 pag. 0018 -2003

⁵ Regolamento CE n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo.

gazzetta ufficiale L 50 del 25 febbraio 2003.

già iniziato ed è a buon punto con posizioni nazionali ormai definite, nonché a dover affrontare dall'inizio la discussione di altre tre proposte di direttiva sulle quali la posizione dei diversi Stati membri è ancora un'incognita.

Può, quindi, rivelarsi interessante dare uno sguardo proprio a tali proposte per il loro carattere di novità e di originalità.

Direttiva del Consiglio riguardante il permesso di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti. (COM(2002)71).

La proposta di direttiva è intesa ad offrire alle vittime di trafficanti di migranti e alle vittime della tratta di esseri umani un permesso di soggiorno quale "premio" per la loro collaborazione con la polizia e la magistratura.

La base giuridica è stata individuata nell'art. 63, paragrafo 3) del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE).

La prima difficoltà sarà l'esatta individuazione di chi sia la "vittima del favoreggiamento dell'immigrazione illegale". La Direttiva 2002/90/CE e la Decisione quadro del Consiglio, ambedue del 28 novembre 2002⁶ forniscono il quadro della fattispecie criminosa del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, ma non della vittima del reato o soggetto passivo dello stesso che, almeno nel nostro ordinamento, potrebbe configurarsi nello Stato e non certo nel migrante clandestino che, con il trafficante, conclude un contratto, sia pur illecito.

Secondo la Commissione si intendono vittime di tale reato anche i migranti clandestini che subiscono un danno (alla vita, alla salute) dalle organizzazioni criminali che tale traffico gestiscono. Volutamente, secondo la stessa Commissione, non se ne è data una definizione precisa per lasciarla agli Stati membri.

Secondo la proposta di Direttiva, anche se il beneficio del permesso di soggiorno verrà concesso solo in caso di collaborazione, l'art.7 della stessa prevede che tutte le "vittime" debbano essere informate della possibilità di usufruire di tale beneficio.

A parere dello scrivente, l'obbligo di informazione, unitamente all'indeterminatezza delle condizioni per le quali si è "vittima" e al periodo di riflessione di trenta giorni previsto dall'articolo 8 che deve essere concesso per l'assenso alla collaborazione della "vittima", porterebbe ad una pratica impossibilità di espulsione dei migranti clandestini che, ovviamente, sfrutterebbero in massa tale possibilità, salvo poi a fornire eventualmente scarse e non sempre utili informazioni.

Se si volesse, comunque, accedere all'impostazione data dalla proposta di Direttiva, sarebbe opportuno inserire alcuni correttivi come ad esempio la discrezionalità degli organi statuali a proporre la collaborazione a quelle "vittime" che, per la loro

⁶ in gazzetta ufficiale delle comunità europee del 5 dicembre 2002

storia, si presume possano offrire una più utile collaborazione al contrasto delle organizzazioni criminali; sarebbe altresì opportuno concedere un più ridotto periodo di riflessione da trascorrere, però, in privazione della libertà in modo da evitare dispersioni clandestine sul territorio, nonché riportare la concessione del beneficio all'utilità delle prime dichiarazioni, onde evitare la concessione di un permesso di soggiorno solamente per un dichiarato inizio di collaborazione senza ottenere, poi, esiti concreti.

Meno problemi pone, invece, la concessione del permesso di soggiorno alle "vittime della tratta di esseri umani", compiutamente definita, fra l'altro, nella Decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002⁷. Nell'ordinamento italiano stando buoni risultati l'analoga disposizione contenuta nell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 e successive modifiche, recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero; inoltre il reato di tratta di esseri umani è ben specificato nel disegno di legge (A.C. 1255-B) ormai in ultima lettura parlamentare che prevede, all'art. 12, un apposito fondo per le misure anti-tratta di cui al richiamato articolo 18 del Testo Unico 286/98 e l'estensione delle misure di protezione applicabili ai collaboratori di giustizia.

La proposta di direttiva andrà, inoltre, raccordata con i due protocolli annessi alla Convenzione contro il Crimine transnazionale delle Nazioni Unite del 2000 riguardanti i reati di tratta delle persone e traffico di migranti il cui disegno di legge di ratifica ha appena iniziato l'iter parlamentare.

Proposta di direttiva relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, formazione professionale o volontariato. (COM(2002)548).

La proposta di direttiva non è mai stata discussa ed ha come base giuridica l'art. 63, par. 3), lett. A e paragrafo 4) e, pertanto, non è soggetta al vincolo quinquennale dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1° maggio 1999) per la sua approvazione.

La proposta di direttiva disciplina per tre categorie di "migranti non economici" (studenti, tirocinanti non retribuiti, partecipanti a programmi di volontariato) le modalità di ingresso e soggiorno negli Stati membri.

Fra le condizioni generali per l'ammissione di tali categorie, l'art. 5 enumera la titolarità di un passaporto, di una copertura assicurativa sanitaria e dell'assenza di cause ostative per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Su tale ultimo requisito è da osservare la non perfetta corrispondenza con l'ordinamento nazionale. La legge 189/2002, modificando il decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 recante il Testo Unico delle disposizioni concernenti la discipli-

⁷ in gazzetta ufficiale delle comunità europee del 1° agosto 2002

na dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, ha riformulato l'art. 4, comma 3, impedendo l'ammissione nel territorio dello Stato allo straniero non solo per motivi di ordine e sicurezza pubblica, ma anche in seguito a condanna per determinati reati, fra i quali quelli previsti dagli artt. 380 e 381 del codice di procedura penale. Ma non sempre alla semplice condanna è connesso un pericolo attuale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Tale rilievo è stato posto anche in sede di discussione di altre proposte di direttiva, anche se la Commissione Europea sostiene in proposito che la nozione di ordine e sicurezza pubblica copre le condanne derivanti dalla commissione di crimini. Sembra però opportuna una richiesta di parere ufficiale del Servizio Giuridico del Consiglio sulla questione che confermi l'assunto della Commissione o porre sul punto una riserva, chiedendo, per l'ammissione sul territorio nazionale, l'assenza di condanne per particolari delitti, onde rendere compatibile la normativa nazionale con la proposta di direttiva.

Corre l'obbligo di avvertire, però, che l'orientamento attuale nell'Unione europea è quello – in tutte le proposte di direttive – di ancorare l'esistenza di cause ostative a concessioni od autorizzazioni al giudizio al “pericolo attuale all'ordine e alla sicurezza pubblica derivante dalla condotta personale dell'interessato” e non a pregressi precedenti penali.

Per quello che riguarda la parte relativa agli studenti, essi oltre le condizioni previste nell'art. 5 devono soddisfare le condizioni di essere iscritti (o esibire una lettera di ammissione definitiva) ad un istituto di insegnamento superiore o ad un istituto professionale; dimostrare di possedere risorse lecite per tutto il tempo del soggiorno e per il rimpatrio e dimostrare di conoscere la lingua in cui il corso sarà tenuto.

Particolare novità riveste l'art. 7 che impone agli Stati membri di accordare un permesso di soggiorno per studio (purchè siano soddisfatti i requisiti suindicati) allo studente che segue un corso di studi in uno Stato membro e che desideri integrarlo con un corso di studio complementare in un altro Stato membro.

Tali disposizioni non appaiono molto distanti da quelle vigenti nel nostro Paese.

Per quanto riguarda il permesso di soggiorno per “tirocinanti non retribuiti” esso costituisce una novità per la nostra normativa, una fattispecie a metà strada fra il lavoro e lo studio, per cui sarà opportuno un concerto interministeriale, attesa anche la previsione, per i tirocinanti, di poter lavorare (e quindi di esser retribuiti) fra le 10 e le 20 ore settimanali, secondo quando stabiliranno i singoli Stati membri. Oltretutto il predetto limite orario non vale durante i periodi di “vacanza”.

Pur con tutte le cautele del caso, nella situazione italiana ove è possibile la sola chiamata nominativa dall'estero, tale forma di ingresso potrebbe costituire l'utile periodo di apprendistato in vista di una futura chiamata nominativa, sia per la necessaria conoscenza personale fra lavoratore e datore di lavoro, sia per esser sicuri che la qualifica dichiarata dal lavoratore corrisponda concretamente a quella richiesta dal datore di lavoro.

In tal caso sarà opportuno prevedere nel decreto annuale di programmazione dei flussi di lavoratori di cui all'art. 3, comma 4 del Testo Unico sull'immigrazione, una quota riservata ai cittadini stranieri che abbiano svolto un periodo di "tirocinio non retribuito" in conformità a quanto disposto dalla proposta di direttiva.

Più problematica appare l'ultima categoria di permesso di soggiorno prevista dalla proposta di direttiva, quella relativa al "permesso di soggiorno per volontariato".

Oltre ai requisiti generali fissati nell'art.5, l'articolo 10 prescrive che il "volontario", per ottenere il permesso di soggiorno:

abbia raggiunto l'età minima e non abbia superato l'età massima fissate dallo Stato membro;

- abbia stipulato una convenzione con l'organizzazione nello Stato membro interessato promotrice del programma di volontariato prescelto, che specifichi le funzioni del volontario, le condizioni di inquadramento di cui beneficerà per espletare tali funzioni, l'orario cui sarà tenuto, le risorse stanziare per provvedere alle sue spese di viaggio, vitto, alloggio e trasporto, all'*argent de poche* per tutta la durata del soggiorno, nonché alla formazione di cui potrebbe abbisognare per lo svolgimento corretto delle sue funzioni;
- comprovi che l'organizzazione promotrice del programma di volontariato ha sottoscritto un'assicurazione per responsabilità civile verso terzi per le sue attività ed è pienamente responsabile per quanto lo riguarda, per l'intera permanenza nel territorio dello Stato membro interessato, specie per quanto riguarda le spese di soggiorno, le spese sanitarie e di ritorno;
- frequenti una formazione di base sulla lingua, la storia e le strutture politiche e sociali dello Stato membro ospitante.

Nulla viene specificato, invece, riguardo alle caratteristiche che l'organizzazione richiedente deve possedere, salvo quanto previsto dall'art. 2, lettera h) ove il "programma di volontariato", è definito come "un programma di iniziative solidali concrete, non lucrative e non retribuite, messo in atto da un'organizzazione non lucrativa che persegua obiettivi di interesse generale, riconosciuta secondo la regolamentazione o la prassi amministrativa di uno Stato membro".

Anche se l'art. 14 della proposta di direttiva dispone che il permesso di soggiorno per "volontariato" è rilasciato per una durata massima non superiore ad un anno, l'eventuale sostegno da parte italiana a tale proposta dovrà essere accompagnato da tutte le necessarie cautele atte ad impedire che tale forma di ingresso si traduca in un canale di immigrazione clandestina.

Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi ai fini dello svolgimento di un'occupazione retribuita e di attività di lavoro autonomo. DOC. COM(2001)386.

La base giuridica viene individuata dalla Commissione nell'art. 63, par. 3 del TCE nella parte in cui prevede che il Consiglio adotti "misure in materia di poli-

tica dell'immigrazione nei seguenti settori: a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno” e pertanto neppure per tale proposta di direttiva esiste il vincolo quinquennale per la sua approvazione.

Invero, il Servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea, il 12 novembre 2002, ha rassegnato il proprio parere sulla questione della base giuridica, concludendo che, per consentire allo straniero titolare del “permesso di soggiorno-lavoratore subordinato” il diritto di svolgere le attività ammesse dal “premessso” stesso (art. 11, par. 1, lett. *e*) ed ottenere la parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'Unione per quel che concerne le condizioni di lavoro (art. 11, par. 1, lett. *f*, punto *i*), la base giuridica corretta deve individuarsi nell'art 137, par. 3 del TCE⁸. Pertanto uno dei punti più qualificanti della proposta di direttiva viene sottratto alla materia “migrazione” per essere riportato nella materia “lavoro”. I pareri del Servizio giuridico non sono, tuttavia, vincolanti per il Consiglio anche se la presumibile ferma opposizione del Governo federale tedesco, restio ad invadere la competenza in materia di lavoro, in quel Paese riservata ai lander, renderà particolarmente difficile qualsiasi accordo.

Riguardo al merito della proposta di direttiva, il giudizio è sostanzialmente negativo, in quanto rigida, ferruginosa ed eccessivamente complicata. Per stessa ammissione della Commissione Europea, essa, più che uno strumento per regolare l'immigrazione come fenomeno duraturo o permanente, si pone come strumento per regolare una momentanea carenza di manodopera all'interno dell'Unione europea e, quindi, una provvisoria circolazione di lavoratori extracomunitari.

Fra le disposizioni che susciteranno le maggiori critiche, basti ricordare la previsione che il “permesso di soggiorno - lavoratore” racchiude in sé visto di ingresso, permesso di soggiorno e permesso di lavoro (art. 4); la previsione della titolarità del solo lavoratore a presentare la domanda per il “posto vacante”, escludendo così la possibilità della chiamata diretta da parte del datore di lavoro (articolo 5); oppure la previsione dell'obbligatorietà del preventivo ricorso del mercato nazionale e comunitario del lavoro (“test di vacanza” del posto di lavoro) prima di poter procedere all'assunzione di un cittadino di un Paese terzo (art 6).

L'obbligatorietà del “test di vacanza” assume poi valenze diverse (e contraddittorie) nelle diverse disposizioni: si riduce a tal punto che esso potrà considerarsi superato se il datore di lavoro è disposto a pagare una “certa somma di denaro alle autorità competenti” (art. 6, comma 5), ma può ampliarsi a dismisura fino a provocare la risoluzione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato per il solo fatto che al primo rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero assunto, un cittadino europeo si dichiara disposto ad occupare quel posto di lavoro (articolo 7, comma 1).

⁸“Tuttavia, il Consiglio delibera all'Unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, nei seguenti settori. Condizioni di impiego dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della comunità”

Si ricorda, infine, la disposizione contenuta nell'articolo 19, secondo cui il cittadino di un Paese terzo che voglia esercitare in un Paese membro una attività economica autonoma, oltre ai requisiti finanziari e professionali deve “*dimostrare che l'attività economica autonoma creerà opportunità di occupazione per il richiedente ed avrà un effetto positivo sull'occupazione nello Stato membro interessato o sul suo sviluppo economico*”. Questa disposizione, oltre alle indubbe difficoltà applicative, permetterà a ben pochi artigiani o lavoratori autonomi con imprese di piccole dimensioni di poter far ingresso nello spazio europeo.

All. 2



Seminario Europeo: “Le migrazioni internazionali come fattore di sicurezza e cooperazione in Europa

**Università La Sapienza Facoltà di Economia
Roma, 25 e 26 ottobre 2001**

Intervento di Chiara Marolla

Consiglio d'Europa
Direzione Generale III
Divisione Migrazioni

Tutti gli Stati europei si sono trovati, soprattutto negli ultimi anni, nella necessità di dover affrontare migrazioni di persone, anche di dimensioni consistenti, provenienti da paesi economicamente meno sviluppati o colpiti da conflitti.

In verità la storia del nostro continente è sempre stata caratterizzata da intensi fenomeni migratori nel corso del tempo: e nel secolo appena trascorso, in particolare, dai grandi movimenti verificatisi a cavallo della prima e della seconda guerra mondiale.

Con la caduta del muro di Berlino gli spostamenti sono diventati sempre più frequenti ed hanno raggiunto il culmine al momento della guerra nella ex-Jugoslavia, toccando le più alte punte nel corso degli anni 1993 e 1994.

E' stata questa dolorosa esperienza che ha messo in crisi i paesi dell'Europa occidentale che, in qualità di paesi di accoglienza, si sono trovati a dover bilanciare due opposti interessi : da un lato mantenere condizioni di vita elevate per i propri cittadini e dall'altro, fare fronte al gravoso onere derivante dall'afflusso di centinaia di migliaia di persone, costrette a lasciare la propria terra con la prospettiva di una vita migliore.

E' stata proprio la non prevedibilità e la rapidità con la quale il fenomeno si è verificato, che ha lasciato sconcertati i governi dei quindici membri dell'Unione europea e li ha mobilitati alla ricerca di possibili strumenti che permettessero una ripartizione degli sfollati tra i vari Stati e una suddivisione del peso economico derivante da tali arrivi.

Le azioni messe in campo, peraltro, sono state caratterizzate dall'emergenza e sono state dirette a contrastare il fenomeno contingente per difendere posizioni acquisite e livelli di vita consolidati, piuttosto che tese ad affrontare la questione in termini più globali, ricercandone le cause e valutandone gli effetti per la definizione di una politica comune.

L'esigenza di rendere la materia dell'immigrazione e dell'asilo, ad essa connessa, oggetto di una cooperazione tra gli Stati membri comincia ad essere sentita verso la fine degli anni '90, all'epoca della negoziazione del nuovo trattato della Comunità, e culmina con la firma del trattato di Maastricht nel 1992, che istituisce l'Unione europea, accanto alla Comunità economica europea e prevede un apposito "pilastro" per la trattazione delle materie attinenti la giustizia e gli affari interni, fra le quali si annovera l'asilo e l'immigrazione.

Pur se le procedure e gli strumenti per gestire tale cooperazione rimangono a livello intergovernativo, un grande passo è compiuto con l'accettare una forma, anche se embrionale, di limitazione della sovranità nazionale in questo delicato ambito.

Con il trattato di Amsterdam il processo di « comunitarizzazione » di tali materie progredisce ulteriormente con la previsione del passaggio nel primo pilastro, anche se subordinato ad una decisione ulteriore del Consiglio entro un termine stabilito.

Nel corso di questi anni, l'azione dell'Unione è stata sempre più intensa nei confronti dell'immigrazione e negli ultimi tempi la Commissione europea ha presentato numerose proposte di direttive per una sua regolazione secondo le procedure comunitarie, soprattutto a seguito dell'impulso del Consiglio Europeo straordinario di Tampere dell'ottobre 1999, che ha concluso i lavori formulando l'impegno alla « creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia » nell'Europa dei quindici.

Pur riconoscendo gli sforzi compiuti al riguardo, appare evidente, da un lato, la difficoltà degli Stati membri ad accettare una normativa comune in materia di immigrazione, dall'altro, la propensione a preferire forme di difesa nei confronti del fenomeno, attraverso l'approvazione di strumenti di controllo, più che di gestione degli afflussi e dell'integrazione degli immigrati nei paesi di accoglienza.

Di tenore diverso ed in linea con lo scopo cui è preposto, è stata l'attività perseguita nel corso degli anni dal Consiglio d'Europa nei confronti del fenomeno migratorio.

Il Consiglio d'Europa è un organismo intergovernativo, i cui obiettivi principali sono: la difesa dei diritti dell'uomo; la democrazia pluralista e la preminenza del diritto; la ricerca di soluzioni ai problemi della società; in particolare la lotta contro ogni forma di discriminazione verso le minoranze, contro l'intolleranza e la xenofobia; lo sviluppo della stabilità democratica in Europa mediante il sostegno delle riforme politiche, legislative e costituzionali.

Creato nel 1949 da dieci Stati, esso ne conta oggi 43, i cui Capi di Stato e di Governo si sono, da ultimo, riuniti nel 1997 ed hanno adottato un piano d'azione fondato su quattro principi fondamentali: la democrazia e i diritti dell'uomo, la coesione sociale, la sicurezza dei cittadini, l'educazione alla democrazia e alla diversità culturale.

Il principale organo, responsabile delle attività relative all'immigrazione presso il Consiglio, è il Comitato europeo sulle immigrazioni, che ha lo scopo di sviluppare la cooperazione europea in tale settore, la condizione e l'integrazione sociale delle popolazioni immigrate e dei rifugiati, così come di trattare le relazioni intercomunitarie

La circostanza che i Paesi aderenti sono paesi di accoglienza, di transito e di origine del fenomeno migratorio ha consentito di sviluppare una

cooperazione europea sulla condizione e sull'integrazione sociale di tali categorie di persone.

Il rapporto sulle « Relazioni etniche e intercomunitarie in Europa » del 1991 è il primo lavoro a livello europeo che formula delle proposte per l'elaborazione di una politica generale integrata sull'immigrazione e costituisce una guida che mantiene, tuttora, una parte di attualità per aver posto l'accento sulla necessità di una migliore comprensione tra gli immigrati e i paesi di accoglienza.

Il successivo progetto « L'integrazione degli immigrati: verso l'uguaglianza delle possibilità » realizzato tra il 1991 e il 1995 ha sviluppato un'azione pratica per promuovere l'integrazione degli immigrati nei paesi di accoglienza attraverso una serie di lavori, che hanno riguardato la lotta contro il razzismo e la xenofobia, ivi comprese azioni concrete a livello locale, e la formazione degli organi di polizia nei rapporti con gli immigrati.

I risultati dell'attività svolta sono contenuti nel rapporto finale presentato alla sesta Conferenza dei ministri europei responsabili delle questioni migratorie, tenutasi a Varsavia nel 1996.

Nel rapporto sono tracciate le linee direttrici per l'evoluzione dell'integrazione negli anni a venire: in particolare gli orientamenti riguardano l'esigenza di azioni preventive contro il razzismo e la xenofobia, l'adozione di misure efficaci contro la discriminazione e l'aiuto alle vittime; la piena partecipazione degli immigrati alla promozione dell'integrazione; la formazione mirante a modificare i comportamenti e le attitudini delle persone che lavorano a contatto degli immigrati.

In occasione della stessa Conferenza è stato lanciato un nuovo progetto : «Tensioni e tolleranza : rafforzare l'integrazione delle comunità in tutta Europa» nel quale sono definite le linee direttrici di buone pratiche e di studi sulle nuove politiche di integrazione anche attraverso un'assistenza pratica ai Paesi per sviluppare le loro politiche in tale campo e l'incoraggiamento a scambi di informazione e di esperienze al riguardo.

A seguito della Conferenza sono stati organizzati seminari sul contributo apportato dagli immigrati nei paesi di accoglienza e tavole rotonde sull' « identità e l'integrazione », che hanno messo in luce la presenza di forti tensioni sociali nelle società europee e l'esigenza di rispondere al problema nel quadro dell'universalità dei diritti dell'uomo, posti a tutela delle diversità etniche e culturali.

Altri incontri, a livello nazionale e multilaterale, hanno riguardato le relazioni con i nuovi Paesi di immigrazione dell'Europa centrale ed orientale per lo sviluppo di politiche di integrazione in questi ultimi.

Altra conseguenza della Conferenza è stata la creazione di un gruppo di riflessione sulla gestione delle immigrazioni nella grande Europa, quale foro di discussione a livello paneuropeo per lo studio dell'immigrazione e dei problemi da essa nascenti in termini di integrazione, nonché punto di riferimento per assistere i Governi nello studio di movimenti controllati verso l'Europa e all'interno dell'Europa.

In conformità al mandato ricevuto, il gruppo ha elaborato un documento sulla strategia della gestione delle immigrazioni in Europa, nel quale sono evidenziati i contorni di un approccio globale dei movimenti migratori europei, vengono indicati i principi per un'immigrazione controllata verso l'Europa nonché all'interno dell'Europa nel rispetto dei diritti umani ed è individuata la

necessità di verificare le cause dell'immigrazione e il rapporto esistente tra politiche di immigrazione e politiche di integrazione.

Il rapporto « Verso una strategia del fenomeno migratorio » parte dalla considerazione che la posizione dell'Europa nel mondo, il suo nuovo assetto politico e i nuovi movimenti di massa al suo interno e verso i suoi confini impongono una riflessione approfondita sul fenomeno dell'immigrazione, che deve essere studiato in termini globali, facendo particolare attenzione a tutte le sue sfaccettature.

Le differenze tra le aree geografiche e tra i vari paesi del nostro continente, confrontati a gestire i flussi migratori e a far fronte ad una serie di scelte a livello interno ed internazionale, comporta la ricerca di una politica in materia flessibile e organizzata in materia, che consenta di trovare delle soluzioni a largo raggio, capaci di coprire i molteplici campi ad essa connessi.

La risposta all'afflusso di persone, adottata negli anni '80 e caratterizzata dalla chiusura delle frontiere, poteva essere giustificata dalla fine della crescita economica e dal periodo di recessione che ne è seguito nei Paesi occidentali.

Tale politica, peraltro, non ha sortito gli effetti desiderati e si è rivelata inadeguata: in particolare si è mostrata evidente l'impossibilità di fermare l'arrivo delle persone provenienti dalle aree geografiche più povere a motivo di crisi economiche in corso o di situazioni di guerra potenziale o in atto.

Ed invero la mondializzazione delle reti di produzione e dello scambio dei beni, dei servizi e delle informazioni, così come la libertà di movimento dei capitali, accettata ormai dalla quasi totalità dei Paesi, mal si concilia ed anzi appare contraddittoria con il controllo dei flussi della mano d'opera. Tenendo conto, poi, che gli immigrati accettano, spesso « in nero », i lavori che i cittadini dei paesi ospitanti rifiutano, appare poco comprensibile la volontà degli stessi Stati di bloccare gli ingressi di tali persone, la cui presenza si rivela ormai indispensabile a coprire settori di mercato del lavoro sempre più vasti (basti pensare al settore agricolo o a quello del lavoro domestico).

Inoltre l'invecchiamento della popolazione e la diminuzione del tasso di natalità sono maggiormente evidenti nel nostro continente rispetto a quanto risulta nel continente africano o asiatico.

D'altro canto l'Europa, tradizionalmente stabile, è considerata terra di democrazia e di rispetto dei diritti umani ed esercita una forte attrazione per le sue condizioni politiche ed economiche, alquanto prospere rispetto a molte altre parti del pianeta e tali da rendere i paesi europei, già origine di emigrazione, oggi luogo di approdo di masse sempre più ingenti di immigrati.

La vicinanza geografica con l'Africa, da un lato, e con l'Europa orientale dell'ex-Unione sovietica dall'altro e i recenti cambiamenti intervenuti nell'area hanno costituito un ulteriore fattore per gli spostamenti di popolazioni, anche di notevoli dimensioni, come mai si era verificato nel passato.

La presa di coscienza dell'ineluttabilità del fenomeno migratorio e della sua portata, che difficilmente subirà diminuzioni nel futuro, è il punto di partenza per cercare una risposta in termini di gestione e di integrazione degli immigrati nei paesi di accoglienza.

L'Europa allargata dei nostri giorni, della quale fanno parte le nuove democrazie - paesi di origine in alcuni casi e spesso di transito del fenomeno migratorio - ha fatto tesoro delle precedenti esperienze ed intende evitare gli errori commessi.

La necessità di una riflessione sulla politica dell'immigrazione si impone, inoltre, sempre più quale fattore determinante nelle scelte della classe politica, che ne fa una bandiera in campagna elettorale.

L'opinione pubblica e gli elettori devono poter ricevere un messaggio chiaro e trasparente al riguardo, che li rassicuri sulle regole in materia: regole, peraltro, che dovranno essere rispettose dei principi basilari dei nostri Stati in materia di diritti umani, di non discriminazione e di riconoscimento dell'apporto fattivo che l'immigrazione reca ai nostri paesi.

I cittadini devono essere messi in grado di comprendere che gli immigrati regolarmente presenti sul loro territorio vanno integrati nella società e che è indispensabile evitare forme di discriminazione. L'integrazione porta con sé maggiore stabilità e certezza per l'immigrato e, di conseguenza, consapevolezza di una posizione tutelata dalla legge in termini di diritti e di doveri, che spinge il soggetto interessato a evitare forme di elusione degli obblighi imposti.

Lo studio del fenomeno deve anche privilegiare l'esame delle lacune emerse nelle politiche adottate nel passato ed il cambiamento della natura dei movimenti migratori nel corso del tempo alla ricerca di nuovi modelli da adottare.

La strategia messa a punto per la gestione dell'immigrazione si basa, fondamentalmente su quattro punti: l'ordine, la protezione, l'integrazione e la cooperazione.

L'ordine è inteso come adozione di un insieme di misure trasparenti ed ordinate, idonee allo scopo, affinché gli immigrati siano in grado di conoscere le regole esistenti nei paesi di accoglienza. I flussi migratori potranno essere meglio gestiti se gli immigrati conoscono le condizioni di ingresso e di soggiorno nel paese di destinazione. Per consentire tale circolazione di notizie, si auspica un coordinamento a livello di tutti gli organismi interessati, Ministeri competenti, Ambasciate e Consolati, Enti Locali, ONG, organismi di volontariato.

Parimenti, per quanto attiene la politica del lavoro, dovrebbe essere interesse di ogni Stato ospitante, dopo consultazione con le parti interessate, fornire indicazioni in materia, in modo da poter controllare gli ingressi attraverso forme di cooperazione.

Inoltre dovrebbero essere intensificati gli scambi di informazioni tra i vari governi sul fenomeno migratorio con il superamento dei timori di divulgazione di notizie in questo settore e attivando un'uniformità di rilevamento dei dati, che faciliti la trasmissione di notizie.

E' da auspicare, inoltre, una maggiore armonizzazione delle varie normative per evitare il traffico degli esseri umani e lo sfruttamento delle donne e dei bambini: un quadro giuridico comune porterebbe indubbiamente ad una più efficace lotta contro tali abusi.

La protezione va considerata come necessità di dare rifugio, secondo gli impegni internazionalmente assunti, a quelle persone che si trovano in situazione di bisogno, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951. Questo strumento costituisce una pietra angolare del sistema d'asilo, anche se non può costituire la risposta a tutte le necessità di aiuto cui sono chiamati i nostri paesi. In particolare le persone che fuggono dalla propria terra, ma che non si trovano nelle condizioni previste dalla Convenzione del '51, non risultano sul

piano giuridico, avere titolo a rimanere sul territorio dei paesi ospitanti e devono ritornare nei paesi di origine.

Peraltro incombe agli Stati fornire l'assistenza e i benefici a tali persone, secondo il principio della solidarietà internazionale, in caso di afflussi massicci, sia nella fase dell'accoglienza che del ritorno, che potrà avvenire solo se la situazione del paese di origine è sicura e dovrà effettuarsi in modo coordinato con gli organismi internazionali interessati.

Appare, quindi, indispensabile in questa fase, una cooperazione con i paesi di provenienza, con i quali instaurare un dialogo costruttivo anche al fine di definire accordi di riammissione, eventualmente legati a forme di aiuto.

L'integrazione è il modo attraverso il quale i paesi di accoglienza sottolineano l'apporto positivo dell'immigrazione e si fonda sul principio dell'uguaglianza di possibilità.

Come sopra accennato è nell'ambito del Consiglio d'Europa che il tema è stato esaminato e ne è stata raccomandata l'adozione agli Stati membri, nella consapevolezza che il suo perseguimento consente la percezione dell'appartenenza dell'immigrato alla società di accoglienza e la disponibilità ad aderire alle regole ivi stabilite.

Gli elementi principali della politica di integrazione sono il diritto di soggiorno, inteso come sicurezza a rimanere nel territorio dello Stato ospitante, e l'accesso ai servizi che consentano all'immigrato di acclimatarsi nel paese ospite, come il diritto ad un pari trattamento in materia di impiego, il diritto all'abitazione, il diritto all'educazione, ivi compresa la partecipazione a corsi di lingua che contribuirebbero all'ingresso nella vita sociale ed economica dell'immigrato nel paese di accoglienza.

In occasione della Conferenza di Varsavia è stato anche sollecitata l'azione degli Stati ospitanti per dare agli immigrati diritto di voto nelle elezioni locali, regionali ed europee. Altro elemento di integrazione va visto nel diritto alla cittadinanza che dovrebbe costituire una tappa del processo e non essere il suo termine.

Particolare attenzione va data, poi, al rispetto dell'immigrato e all'adozione di tutte le azioni tese alla lotta contro ogni forma di intolleranza, razzismo e xenofobia, sia in termini legislativi, che applicativi. A questo riguardo va segnalata la necessità di controllare i media affinché sia evitata la propaganda a favore della discriminazione e contro le minoranze, così come è opportuno sviluppare un dialogo tra tutti gli organismi interessati per verificare le relazioni tra società di accoglienza e immigrati.

La cooperazione è un altro fattore importante nella materia dell'immigrazione, peraltro fino ad ora poco curato per una mancanza di approccio globale al fenomeno da parte degli Stati di accoglienza. In verità le migrazioni internazionali hanno delle ripercussioni sulle relazioni tra Stati e possono avere degli effetti positivi e negativi, per cui sarebbe necessario un dialogo continuo tra paesi di accoglienza, di transito e di origine per studiarne le cause, per trattare le immigrazioni irregolari, per definire la cooperazione economica e il tema del ritorno.

A tal proposito, per facilitare la riammissione nei paesi di origine, occorre l'instaurazione di un clima di confidenza e di uguaglianza, che ponga su un piano paritario le parti in causa.

Il collegamento tra politica estera, cooperazione allo sviluppo dei paesi meno favoriti e sviluppo della politica commerciale, che mirino a migliorare la

situazione economica dei paesi di origine, così come un programma di informazione sulla situazione dei paesi di accoglienza, può consentire una migliore collaborazione tra le autorità dei paesi interessati anche con la prospettiva di limitare grandi afflussi di persone.

Tutti gli Stati hanno preso atto dell'importanza dell'adozione di tali misure per una gestione ordinata dell'immigrazione e hanno iniziato ad applicarla nei loro rapporti, verificandone fin da ora i positivi effetti.

Quanto all'immigrazione irregolare, di cui non si conoscono i termini esatti appare, a mio avviso, ormai ineludibile una riflessione sulla possibilità di trovare soluzioni accettabili, che siano limitate eventualmente a quelle categorie di immigrati, in possesso dei requisiti previsti all'atto dell'ingresso nel territorio dello Stato, e che svolgano le attività, che i cittadini dei paesi ospitanti rifiutano di esercitare. La conoscenza del fenomeno da parte dei governi e la contemporanea voluta ignoranza dell'esistenza dello stesso mi sembrano costituire un modo pericoloso di far percepire l'immigrazione all'opinione pubblica, una forma « autorizzata » di sfruttamento degli immigrati e un danno in termini economici per lo Stato di accoglienza.

Sul tema credo che i tempi siano maturi perchè un'istanza quale il Consiglio d'Europa, pronto ad accogliere nuove sfide e a delineare nuovi orientamenti per le azioni future, provochi un dibattito aperto e coraggioso in vista di un riconoscimento della situazione, fino ad ora priva di tutela, di tali soggetti.

Grazie dell'attenzione.

All. 3



Strasbourg, le 16 décembre 2002

Rapport de mission

Object : Chisinau 13.12.2002 Séminaire sur la « Migration légale de travail dans les pays membres de l'Union européenne ».

La veille du Séminaire M.me Chiara Marolla et M. Piotr Walczak, représentants du Conseil de l'Europe et M. de Lary, expert du Ministère de l'Intérieur français se sont rendus dans le bureau du Directeur du Service de Migration de la République de Moldavie, M. Valeriu Munteanu, où a eu lieu une première réunion sur les sujets à discuter pendant le séminaire, sur la ratification de la convention européenne sur le statut des travailleurs migrants (ETS 93) et sur la situation générale de la Moldavie, face aux problèmes de la migration.

M. Munteanu a mis en évidence la difficile situation économique du pays, qui pousse les citoyens de la Moldavie à émigrer et la manque de contacts avec les pays où les migrants moldaves se trouvent, qui d'un côté empêche de garantir le statut de ces immigrés, pour la plupart irréguliers, et d'autre côté ne permet pas de créer une coopération pour prévenir et régler cette migration. Les citoyens moldaves, qui ne peuvent pas trouver un travail chez eux et qui connaissent le standard de vie bien plus élevé des pays occidentaux, cherchent de franchir la frontière et de rejoindre les pays de l'Union européenne, en payant les passeurs aussi de milliers de dollars, à risque, très souvent, même de la vie pour un travail qui ne tiendra pas compte ni de leur droits ni de leur formation professionnelle.

La Direction de Migration a été constituée depuis presque un an et les travaux sont au début. La nouvelle structure a été visitée par les représentants du Conseil de l'Europe, qui ont fait la connaissance de tous les employés (20 personnes environ) et qui ont vérifié que une banque des données des potentiels migrants a été déjà mise en place. Jusqu'à ce moment les demandes collectées sont 5000 ; la plupart des demandeurs sont jeunes, doués d'une formation professionnelle et de la connaissance d'une langue étrangère. Le pays nécessite d'une assistance et des programmes de formation dans le domaine de la migration, qui peuvent aider les autorités à gérer la migration de transit et les flux migratoires dirigés vers les pays d'accueil.

Le jour après, le 13 décembre, a eu lieu le Séminaire (v. programme en annexe), qui a été ouvert par M. Munteanu. Il a rappelé la difficile situation de la migration en Moldavie et a souligné l'exigence de combattre le terrorisme, l'exploitation des êtres humaines, surtout enfants et femmes et a demandé de tenir des programmes qui peuvent aider les victimes et lutter contre tout phénomène, qui exploite les immigrés irréguliers.

Le speech du chef du Conseil Parlementaire, M. Sidorov, a concerné le respect des droits de l'homme et les efforts accomplis par la Moldavie par la mise en place de la nouvelle loi sur la migration, qui entrera en vigueur dans les prochains mois

M.me Marolla a présenté les travaux de l'Union européenne dans le domaine de la migration et les difficultés auxquelles les pays membres sont confrontés dans la mise en place d'une politique commune.

A son tour, M. Walzak a présenté les travaux du Conseil de l'Europe et les nouvelles politiques qui ont été définies par les Ministres responsables de migration lors de la conférence sur les migrations, qui a eu lieu à Helsinki dans le mois de septembre 2002.

Le speech suivant a été fait par M. de Lary qui a parlé de la convention sur le statut du travailleur migrant et a mis en exergue les possibles avantages pour les migrants qui résultent de la ratification de cette Convention pour la Moldavie.

D'autre part, d'autres intervenants ont souligné les problèmes qui découlent de la ratification de la Convention sur le statut du travailleur migrant, à cause des engagements que la Moldavie devrait accomplir; autrement, ils ont souligné l'opportunité de signer des accords bilatéraux avec les pays d'accueil; ces accords devraient concerner la migration de travail et en même temps le développement du pays. Les conditions économiques devraient passer par des investissements et le déplacements des entreprises en Moldavie, étant donné que la gestion des migrations passe par le développement du pays .

On a aussi rappelé la situation particulière de la Moldavie, qui devient de plus en plus pays de transit des migrations à cause de sa position géographique, qui attire les migrants des pays de l'ex Fédération de Russie intéressés à aller vers les pays de l'Ouest, mais aussi à cause du fait que la Roumanie, en tant que pays candidat à l'Union européenne, n'a plus l'obligation de visa pour ses citoyens qui se rendent dans l'Union européenne. Cela implique que la Roumanie a beaucoup plus des contrôles aux frontières pour respecter les dispositions Schengen et introduit des limitations à l'entrée des Moldaves, jusqu'à ce moment assez simple.

La situation économique a été abordée par le prof. Vaculovschi, qui a mis en évidence les répercussions positives de la migration, bien qu'elle soit, pour la plupart, irrégulière. Les revenus des migrants, assez élevés (le montant a la même importance que le déficit du pays) augmentent le standard de vie en Moldavie grâce à la hausse de la demande de consommations, sont un appui à la monnaie locale qui est stable et consolident les ressources bancaires.

D'ailleurs la situation d'irrégularité ne permet pas l'assurance des pensions aux travailleurs au moment de la retraite, ni l'assistance sanitaire, tandis que la régularisation permettrait le respect de ces droits.

Le représentant de l'UNHCR a souligné que la politique de l'Union européenne a amené en 2001 à la présentation des 1500 demandes d'asile dans la République tchèque de la part de ressortissants Moldaves suite à la mise en place du visa dans ce pays (et une seule personne l'a obtenu), tandis qu'auparavant aucune demande était présentée.

La représentant de l'IOM, de son côté, a indiqué les programmes en cours pour la prévention du trafic et la réintégration des réfugiés.

Le jour suivant, le 14 décembre, une réunion a eu lieu dans l'office des migrations pour vérifier les résultats du séminaire, pour définir le suivi et pour faire le point sur la ratification de la convention sur le statut du travailleur migrant.

Les responsables Moldaves ont insisté parce que le Conseil de l'Europe ouvre un dialogue entre les pays d'accueil et la Moldavie et offre des programmes d'assistance et de formation dans le domaine des migrations; ils ont demandé de connaître les programmes proposés par le Conseil et réfléchir sur le suivi.

Quant aux accords bilatéraux, le Conseil de l'Europe a été invité à créer des liens entre les pays d'accueil de la migration moldave et la Moldavie pour leur définition. Les accords devraient regarder la migration irrégulière, le trafic des êtres humaines, le développement du pays.

Les représentants du Conseil ont garanti qu'ils feront toute possible action pour aider le pays dans cette direction et ont annoncé la proposition du programme conjoint Conseil de l'Europe/Union européenne pour le 2003, encore soumis à l'approbation de l'UE.

De son côté M. de Lary a promis d'organiser une rencontre entre les responsables de l'Office des Migrations français et les homologues experts moldaves à Paris en vue de favoriser le dialogue entre les deux parties.

Quant à la nouvelle proposition de loi sur la migration, la Moldavie a clarifié les modifications apportées au texte et le Conseil de l'Europe en vérifiera la compatibilité avec les dispositions de la Convention; pour la ratification de la convention, les autorités moldaves doivent compléter l'examen de l'impact financier et ensuite vont la présenter au Parlement national

M.me Marolla a aussi rencontré le Chef de l'Office UNHCR à Chisinau, qui a manifesté ses soucis sur la situation du pays dans lequel il y a un important flux des potentiels demandeurs d'asile qui transitent, qui souvent sont exploités et qui ne sont pas connus. Il a suggéré l'organisation en 2003 d'une rencontre des différents donateurs (CoE, UE, UNHCR, OSCE, OIM), qui travaillent dans la région pour la gestion d'une politique coordonnée en vue de bien utiliser les ressources disponibles.

On a même visité le bureau du Conseil où on a été très bien accueilli et où on a reçu de la documentation.

PROPOSITIONS ET SUGGESTIONS

Les conclusions du séminaire ont montré que les autorités locales cherchent des liens avec le Conseil de l'Europe, les autres organisations internationales et les pays d'accueil pour régler la migration, très souvent irrégulière, soit en vue de garantir les droits de ses citoyens à l'étranger, soit en vue de former le personnel à dévouer à la gestion de ce domaine.

La Moldavie est devenue en même temps un pays de transit pour les personnes qui viennent des régions de l'ex URSS et qui ne peuvent plus transiter par la Roumanie, à cause des contrôles des frontières, toujours plus stricts pour respecter les règles Schengen, en vue de l'adhésion à l'UE et ce passage facilite le trafic et l'exploitation des migrants. Pourtant, elle nécessite d'une assistance dans la gestion des frontières et des flux migratoires, qui pourra être favorable évidemment même aux pays de l'UE.

D'autre part, étant donné que la situation économique est très faible, les revenus des migrants sont un élément assez important de la balance des paiements de ce pays; une réglementation de la situation juridique des immigrants surtout par la signature d'accords bilatéraux pourrait aider dans ce domaine.

En outre, l'ouverture d'un dialogue plus étroit avec les pays d'accueil pourrait être l'origine d'une coopération au développement du pays à travers le soutien aux investisseurs et aux entreprises.

Cela dit, il faut que la Moldavie soit un Etat de droit, respectueux des droits de l'homme et pourvu des règles claires pour créer un climat favorable à inspirer confiance aux potentiels intéressés.

La possibilité de lier la question des migrations au développement du pays est en ligne avec les conclusions du Conseil de l'Union européenne, qui a reconnu le lien entre les deux phénomènes et va mettre en place une politique ciblée à la lutte contre la pauvreté et le lancement des programmes d'assistance dans les pays tiers.

La question qui se pose est de faire rencontrer la demande de travail de potentiels migrants avec l'offre que les pays de l'UE réclament, tout en refusant, cependant, que les migrants travaillent « en noir », qui ne soient pas garantis, qu'il y ait une perte de revenus à cause de la fraude fiscale y reliée et qu'il y ait, par contre, paradoxalement un enrichissement de la part des trafiquants, des passeurs et des possibles exploitants.

A mon avis le Conseil de l'Europe pourrait se charger de la tâche de créer des contacts dans les pays d'accueil de l'Union européenne en vue de créer un dialogue qui permet de favoriser le respect des droits des immigrés tout en prévenant la migration irrégulière.

En même temps le Conseil pourrait supporter la conclusion des accords à plusieurs volets, qui tiennent compte aussi de l'aide économique au pays, en présence des conditions de sécurité et de confiance.

Ces engagements pourraient constituer la base pour définir un programme à soumettre à l'attention de l'Union européenne en se présentant comme les bons

interlocuteurs à entamer la question des migrations dans un pays, qui pourrait être un modèle à répéter ailleurs, s'il peut fonctionner. En effet, plusieurs membres de l'UE, en tant que pays d'accueil d'immigrés moldaves, portent de l'intérêt à régler le phénomène dans ce pays, désormais d'origine et de transit de flux migratoires.

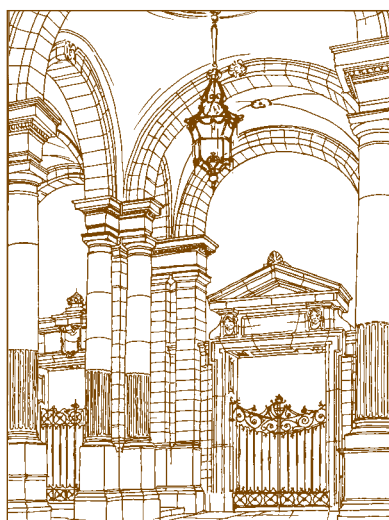
D'autre part l'Union européenne est très impliquée à maîtriser cette question dans les pays, qui seront les futurs membres de l'Union et pourrait être très intéressée à l'association du Conseil de l'Europe dans une région de plus en plus importante, étant donné que ses frontières se déplacent vers l'est.

Enfin, je suggère que le possible programme d'assistance à établir avec la Moldavie, comme avec les autres pays concernés, soit décidé en étroite coordination avec les autorités locales pour les impliquer et pour pouvoir vérifier avec elles les résultats de cette politique et le suivi.

Le rôle du Conseil devrait être de médiation pour la mise en place d'une politique de migration qui puisse être favorable aux deux parties intéressées.

Chiara Marolla

ATTIVITÀ LEGISLATIVA



Consuntivi dell'attività legislativa del Governo

Nadia Minati

In data 19 marzo 2003 il Senato della Repubblica approva definitivamente il disegno di legge concernente: **”Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione- Legge di semplificazione 2001”**.

La legge prevede il conferimento al Governo di alcune deleghe per l'emanazione di decreti legislativi riguardanti il riassetto normativo in diversi settori dell'ordinamento e reca interventi in materia di semplificazione amministrativa.

In sostituzione di testi unici meramente compilativi si prevede la redazione di codici per materia innovativi: è infatti contemplata espressamente una delega al Governo alla codificazione.

Tra i principi e criteri direttivi dettati per la disciplina di ciascuna materia di rilievo sono quelli finalizzati a realizzare il principio di liberalizzazione delle attività, in particolare quelli relativi all'eliminazione di interventi amministrativi autorizzatori, esclusi gli atti che implicino esercizio di discrezionalità amministrativa, alla riduzione di funzioni amministrative e alla promozione di interventi di autoregolazione.

A fini di snellimento e trasparenza dell'attività amministrativa vengono introdotte misure sull'uso della telematica nelle pubbliche amministrazioni con l'istituzione del registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese, della banca dati per la legislazione in materia di pubblico impiego e del sistema di consultazione telematica su iniziative normative del Governo e disegni di legge di rilievo.

Nel corso dell'iter parlamentare vengono accolti taluni emendamenti modificativi del testo governativo, in particolare la disposizione che prevede il diritto in capo ai dirigenti pubblici collocati a domanda in aspettativa non retribuita presso soggetti pubblici o privati, nazionali o internazionali, al riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata nel periodo di aspettativa.

Ciò comporta che gli interessati hanno diritto anche agli adeguamenti retributivi maturati in tale arco temporale.

Dalla disposizione peraltro scaturiscono conseguenze finanziarie, oneri che la stessa legge non quantifica e per i quali non indica la relativa copertura finanziaria come previsto dall'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Pertanto il 10 aprile scorso, in presenza della violazione del precetto costituzionale, il Presidente della Repubblica rinvia alle Camere, ai sensi dell'art. 74 primo comma della Costituzione, la legge chiedendo una nuova deliberazione.

È interessante segnalare che il Presidente della Repubblica, dall'inizio del suo mandato, è la quarta volta che si avvale del potere di rinviare una legge alle Camere.

In ordine cronologico i precedenti sono:

- **legge concernente norme in materia di organizzazione e personale sanitario**

Il motivo del rinvio (2 dicembre 2000) risiede nell'inserimento nel testo, durante l'iter parlamentare, di una norma che "vincolando l'esecutività dei contratti collettivi del personale dipendente dal Servizio sanitario nazionale all'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica produce, da un lato, un arresto del processo di privatizzazione – assurto ormai quasi al rango di principio generale dell'ordinamento – e, dall'altro, si presta ad un rilievo di legittimità costituzionale, poiché crea una situazione di disparità nei confronti dei dipendenti pubblici inseriti negli altri comparti di contrattazione che continuano ad essere soggetti alla disciplina di diritto privato".

- **legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002 n. 4, recante disposizioni urgenti per superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura**

Il rinvio (29 marzo 2002) è determinato dall'inserimento nella legge di conversione di una norma, che proroga un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa, nonché di disposizioni che hanno un'attinenza soltanto indiretta alle disposizioni del decreto iniziale. Ciò comporta "uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata."

- **legge concernente disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali**

Il rinvio (5 novembre 2002) è dovuto al "palese contrasto con l'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in quanto intende rendere applicabile ai consiglieri regionali una norma statale in tema di incompatibilità, materia quest'ultima che la citata legge costituzionale n. 1 del 1999 riserva alla competenza legislativa delle regioni." Al riguardo il Governo ha presentato un disegno di legge, già approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera, inteso a "offrire alle Regioni i principi fondamentali entro i quali deve esplicitarsi la loro competenza legislativa. Il fatto che non esista ancora una legge della Repubblica che stabilisca i principi fondamentali in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali non ha rilevanza, in quanto l'assenza di una legge statale di principio non può comunque giustificare l'invasione, da parte dello Stato, di una competenza costituzionalmente riservata alla legge regionale, nemmeno con la clausola cosiddetta di "cedevolezza", fino all'entrata in vigore delle leggi regionali che

verranno emanate in materia. Su questo punto, una recente illuminante sentenza della Corte costituzionale (sentenza 282 del 19-26 giugno 2002) ha affermato che “nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze (in assenza di leggi statali di principio), la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”.

La citata sentenza della Corte costituzionale costituisce quindi autorevolissima conferma che anche l'omissione o il ritardo nella determinazione, da parte dello Stato, dei principi fondamentali non costituisce titolo valido per sostituire la legge statale alla legge regionale in una materia riservata alla competenza legislativa della Regione; infatti, è sempre e soltanto la Regione che anche in assenza delle cosiddette leggi (statali) di principio, ha il potere di legiferare, con l'obbligo di attenersi al “rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”.

* * *

Nello stesso periodo, (gennaio- aprile 2003), il Parlamento converte **in legge il decreto - legge 20 gennaio 2003, n. 4 recante disposizioni urgenti per la prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali. Modifiche al codice penale militare di guerra** (legge n. 42 del 18 marzo 2003).

Il provvedimento, inteso ad autorizzare la proroga delle missioni internazionali fino al 30 giugno, riveste particolare importanza dal punto di vista politico in considerazione dell'inasprimento dei rapporti tra Stati Uniti e Iraq e della ripresa delle attività di Al Qaeda in Afghanistan. L'impegno finanziario previsto ammonta a circa 400 milioni di euro.

Di particolare interesse la conversione **in legge del decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13 recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata** (legge n. 56 del 2 aprile 2003) che eleva fino al 90% l'elargizione spettante a titolo di provvisoria alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e prevede la possibilità di elargire l'assegno vitalizio ai cittadini, agli stranieri, agli apolidi e ai superstiti se le indagini dimostreranno che la natura delle azioni causa del danno è terroristica o imputabile a forme di criminalità organizzata.

Al fine di rendere più efficace la prevenzione e la repressione della violenza negli stadi, il Parlamento converte **in legge il decreto – legge n. 28 del 2003 concernente disposizioni per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive**. Con tale provvedimento si introduce la previsione dell'arresto entro le trentasei ore dal fatto, per gravi reati di violenza in occasione di competizioni sportive e per violazioni al divieto, qualora non sia possibile procedere immediatamente all'arresto ma sussistano elementi oggettivi dai quali emerga inequivocabilmente il fatto.

In caso di gravi necessità pubbliche connesse allo svolgimento di manifestazioni sportive il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, può disporre il differimento o il divieto dello svolgimento delle stesse per un periodo non superiore ai trenta giorni.

Sempre al fine di garantire condizioni di maggior sicurezza, sono dettate disposizioni che prevedono biglietti numerati per l'accesso agli impianti sportivi di capienza superiore alle diecimila unità in occasione dello svolgimento di partite di calcio, l'accesso agli impianti attraverso varchi dotati di metal detector, l'installazione di strumenti che consentano la registrazione televisiva delle aree riservate agli spettatori. Con decreti del Ministro dell'interno saranno disciplinate le modalità per l'attuazione di tali disposizioni.

Il 28 febbraio 2003 il Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per i beni e le attività culturali, dell'interno, per gli affari regionali e degli affari esteri, approva un disegno di legge in via preliminare, dovendosi acquisire il parere della Conferenza Stato-Regioni, concernente **norme in materia di sicurezza nella pratica dello sci** che, nell'introdurre disposizioni di carattere generale che qualificano gli impianti e le aree destinate allo sci e ad altri sport della montagna, disciplina la sicurezza degli impianti e introduce principi di comportamento su pista. Viene sancito l'uso obbligatorio del casco protettivo per i minori di quattordici anni. Sono introdotti obblighi assicurativi per responsabilità civile a carico dei gestori degli impianti nonché la copertura assicurativa per danni procurati dagli utenti a persone o cose a causa di infortuni verificatisi sulle aree sciabili.

Nella riunione del 28 marzo è approvato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro Pisanu, in via preliminare il disegno di legge concernente **disciplina delle attività ed i soggetti abilitati alla sicurezza sussidiaria**. Trattasi di un progetto normativo fondato sul principio che accanto ad una "sicurezza primaria" affidata alle forze di polizia e che fa capo alle autorità di pubblica sicurezza si delinea una "sicurezza secondaria o sussidiaria" che affida ai privati le attività che non presuppongono l'esercizio dei poteri coercitivi attribuiti dalla normativa vigente soltanto alle forze di polizia.

Nell'ambito della "sicurezza secondaria" sono ridisciplinate le attività di vigilanza privata, delle investigazioni private, di ricerca o raccolta di informazioni e del recupero stragiudiziale dei crediti per conto terzi; attività già previste dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ma che necessitano di una revisione normativa.

Nella medesima riunione è deliberata l'approvazione del **decreto-legge n. 30 del 2003 recante disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali**. Il provvedimento, già approvato dal Senato e attualmente all'esame della competente Commissione della Camera dei Deputati, prevede la proroga al 31 maggio del termine per l'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali per l'anno 2003.

Peraltro durante l'iter parlamentare sono state accolte talune proposte emendative relative alla gestione finanziaria e in generale all'attività degli enti locali. In

particolare si precisa la procedura straordinaria di risanamento degli enti dissestati prevedendosi altresì che siano ricompresi anche debiti emersi successivamente all'accertamento della massa passiva. A seguito della soppressione dei comitati regionali di controllo, si attribuiscono al prefetto le competenze relative allo scioglimento dei consigli degli enti locali in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini previsti. Il prefetto interviene solo se lo statuto dell'ente non disponga diversamente. Tale procedura trova applicazione anche per mancato ripiano di debiti fuori bilancio, nonché di riequilibrio della gestione.

Sono previsti benefici a favore dei comuni terremotati delle regioni Molise e Puglia e finanziamenti alle fusioni di comuni.

Talune disposizioni riguardano le regole del patto di stabilità interno.

Altre disposizioni riguardano la presentazione con cadenza annuale, anziché semestrale, della relazione sui comuni i cui consigli sono stati sciolti per condizionamenti di tipo mafioso; l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni delle ordinanze del sindaco e del presidente della provincia; l'attribuzione al Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, della competenza ad adottare il decreto con cui si definiscono i tempi e le modalità di trasmissione dei dati di rendiconto degli enti locali; l'applicazione ai segretari comunali e provinciali delle disposizioni che prevedono la possibilità di essere assegnati agli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri.

Al fine di correggere alcuni aspetti problematici della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001) e di imprimere un'accelerata al processo di trasformazione in senso federalista dell'ordinamento repubblicano, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare, dovendosi acquisire sul testo il parere della Conferenza unificata, il disegno di legge costituzionale concernente **nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione.**

La riforma ridisegna il sistema delle competenze legislative statali e regionale abolendo la competenza concorrente e redistribuendo tra le Regioni e lo Stato le materie ricomprese in tale competenza; reintroduce espressamente il principio dell'interesse nazionale e riconosce la Repubblica quale garante dei principi sanciti dalla Costituzione. Detta, infine, un regime particolare per Roma, capitale della Repubblica.

Nella seduta del 18 aprile scorso il Consiglio dei Ministri, previa relazione del Ministro Pisanu, approva il disegno di legge concernente **disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.**

Con il provvedimento il rapporto d'impiego passa dal regime di diritto privato a quello pubblico, analogamente a quanto attualmente previsto per gli altri corpi dello Stato che concorrono alla difesa dei valori fondamentali della Repubblica. Si intende quindi incentivare l'operatività e l'efficienza del personale

rendendo nel contempo più evidente la funzione di sicurezza civile che il Corpo dei Vigili del Fuoco svolge nella società.

Si segnala infine che al disegno di legge concernente **disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3** - approvato dal Senato il 23 gennaio 2003, modificato dalla Camera il 29 aprile u.s. ed attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. n. 1545-B) - sono state apportate modifiche di cui alcune di particolare rilievo per il Ministero dell'interno.

In particolare nel corso dell'esame da parte della competente Commissione della Camera è stato introdotto l'articolo 2 che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e delle funzioni essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità di riferimento.

La norma di delega prevede altresì l'adozione di un decreto legislativo per la revisione delle disposizioni in materia di enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico n. 267 del 2000, per adeguarle alla modifica del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001).

Altro aspetto saliente del provvedimento che potenzia ulteriormente il ruolo svolto dal Prefetto è costituito dall'articolo 10, laddove vengono attribuite al Prefetto, responsabile dell' Ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione, le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il mondo delle autonomie. Trattasi di funzioni di cui era titolare il Commissario del Governo, compatibili con il nuovo assetto costituzionale dopo l'introduzione delle modifiche al Titolo V della Costituzione.



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*

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
DL	Decreto-legge n. 217 Organizzazione del Governo (App. Cam. AS 472)	11/06/01	Camera 12/06/01	04/07/01	12/07/01	30/07/01	02/08/01							02/08/2001 Legge n. 317 del 03/08/01
DL	Decreto-legge n.294 – Missioni interna- zionali di pace in Albania (App. Cam. A.S. 592)	11/07/01	Camera 19/07/01	26/07/01	02/08/01	03/08/01	03/08/01							03/08/2001 Legge n. 339 del 29/08/01
DDL	Completamento e ag- giornamento dati rile- vazione italiani resi- denti all'estero (app. Sen. AC 2255)	02/08/01	Senato 14/09/01			11/12/01	31/01/02	07/03/02	09/05/02					09/05/2002 Legge n. 104 del 27/05/02
DDL	Legge comunitaria 2001 (app. Cam. mod. Sen. AC 1533-B)	02/08/01	Camera 06/09/01	31/10/01	06/11/01	18/12/01	24/01/01	12/02/02	20/02/02					20/02/2002 Legge n. 39 del 01/03/02
DDL	Delega per la rifor- ma dell'organizza- zione del governo e della Presidenza del Consiglio (app. Cam. mod. Sen. AC 1534- B)	02/08/01	Camera 06/09/01	13/11/01	27/11/01	07/02/02	19/03/02	29/05/02	26/06/02					26/06/2002 Legge n. 137 del 06/07/02

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL	Decreto-legge n. 312 Proroga termine rilevazione cittadini italiani residenti all'estero (app. Sen. AC 1586)	02/08/01	Senato 03/08/01			13/09/01	18/09/01	20/09/01	25/09/01			25/09/2001 Legge n. 358 del 01/10/01
RAT	<i>Ratifica protocolli opzionali alla Convenzione diritti fanciullo (app. Sen. AC 2049)</i>	02/08/01	Senato 26/09/01			14/11/01	28/11/01	07/02/02	20/02/02			20/02/2002 Legge n. 46 dell' 11/03/02
RAT	<i>Ratifica Trattato di Nizza e atti connessi (app. Cam. AS 1285)</i>	02/08/01	Camera 17/09/01	31/01/02	26/03/02	16/04/02	07/05/02					07/05/2002 Legge n. 102 dell' 11/05/02
DL	Decreto-legge n. 336 Fenomeni violenza in occasione competizioni sportive (app. Sen. mod. Cam. AS 610-B)	09/08/01	Senato 21/08/01			27/09/01	09/10/01	10/10/01	11/10/01	16/10/01	17/10/01	17/10/2001 Legge n. 377 del 19/10/01
DL	Misure contro la tratta di persona (app. Cam. AS 885)	09/08/01	Camera 18/09/01	15/11/01	21/11/01	05/06/02	26/02/03	II				

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente							
				Camera		Senato		Camera		Senato									
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula								
DDL	Disposizioni in materia di svolgimento di competizioni sportive (app. Cam. A.C 1706)	09/08/01	Camera 04/10/01	I															
DL	DL n. 343, coordinamento operativo strutture attività di protezione civile (app. Sen. mod. Cam. AS 624-B)	07/09/01	Senato 13/09/01			26/09/01	17/10/01	23/10/01	24/10/01	06/11/01	8/11/01								08/11/2001 Legge n. 401 del 09/11/01
DL	Decreto-legge n. 348 Partecipazione militare italiana missione internazionale di pace in Macedonia (app. Cam. AS 747)	14/09/01	Camera 19/09/01	09/10/01	17/10/01	23/10/01	15/11/01												15/11/2001 Legge n. 406 del 16/11/01
RAT	Ratifica protocollo adeguamento Accordo europeo tra Comunità europee e Ungheria (app. Sen. AC 2050)	21/09/01	Senato 10/10/01			14/11/01	28/11/01	07/02/02	20/02/02										20/02/2002 Legge n. 41 dell'11/03/02

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DDL	Riordino dirigenza statale e scambio di esperienze e interazioni tra pubblico e privato (app. Cam. mod. Sen. AC 1696-B)	21/09/01	Camera 02/10/01	17/01/02	23/01/02	14/03/02	17/04/02	12/06/02	19/06/02			19/06/2002 Legge n. 145 del 15/07/02
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Russia in materia doganale (app. Cam, AS 1053)</i>	21/09/01	Camera 18/10/01	29/11/01	23/01/02	28/02/02	21/03/02					20/03/2002 Legge n. 71 del 02/04/02
DDL	Formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002 (app. Sen. mod. cam. AS 699-B)	27/09/01	Senato 29/09/01			31/10/01	15/11/01	07/12/01	19/12/01	21/12/01	22/12/01	22/12/2001 Legge n. 448 del 28/12/01
DDL	Bilancio di previsione dello Stato anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale triennio 2002-2004 (AS 700-B)	27/09/01	Senato 29/09/01			31/10/01	15/11/01	07/12/01	19/12/01	21/12/01	22/12/01	22/12/2001 Legge n. 449 del 28/12/01

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO										Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato		Camera			Senato	
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		Comm	Aula
DL	D.L. n. 535 Disposizioni sanzionatorie violazioni misure adottate nei confronti dei Taliban (AS 695-B)	27/09/01	Senato 29/09/01					16/10/01	24/10/01	15/11/01	20/11/01	22/11/01	27/11/01	27/11/2001 Legge n. 415 del 27/11/01		
DL	D.L. n. 369 Misure per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale (app. Cam. mod. Sen. AC 1756-B)	12/10/01	Camera 15/10/01	07/11/01	13/11/01	29/11/01	29/11/01	29/11/01	29/11/01	11/12/01	12/12/01			12/12/2001 Legge n. 431 del 14/12/01		
DDL	Modifica della normativa in materia di immigrazione e di asilo (app. Sen. AC 2454)	12/10/01	Senato 02/11/01					13/02/02	28/02/02	09/05/02	04/06/02	19/06/02	11/07/02	11/07/2002 Legge n. 189 del 30/07/02		
DL	Legge di semplificazione 2001 (app. Sen. AC 2579)	12/10/01	Senato 25/10/01										I			
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Slovenia sulla promozione e protezione degli investimenti (AC 1837)</i>	12/10/01	Camera 24/10/01	03/07/02	18/09/02	15/10/02	04/02/03							04/12/03 Legge n. 37 del 14/12/01		

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DL	DL n. 374 Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale (app. Cam. mod. Sen. mod. cam. AS 884-B)	18/10/01	Camera 19/10/01	15/11/01	21/11/01	05/12/01	06/12/01	11/12/01	12/12/01	12/12/01	12/12/01	12/12/2001 Legge n. 438 del 15/12/01
RAT	Ratifica Accordo di partenariato tra le Comunità europee e il Turkmenistan (AS 847 AC 3764)	18/10/01	Senato 15/11/01			18/06/02	11/03/03	III				
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Hong Kong sul trasferimento delle persone condannate (app. Sen AC 2557)	18/10/01	Senato 09/11/01			07/02/02	21/03/02	30/05/02	19/06/02			19/06/2002 Legge n. 149 dell' 11/07/02
RAT	Ratifica Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo (AC 2074)	26/10/01	Camera 07/12/01	12/06/02	19/06/02	23/07/02	24/07/02	20/11/02	19/12/02	29/01/03	04/02/03	04/02/03 Legge n. 34 del 14/02/03

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente	
				Camera		Senato		Camera		Senato			
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Bosnia Erzegovina sulla promozione e protezione degli investimenti (app. Sen. AC 2558)</i>	26/10/01	Senato 09/11/01			14/03/02	21/03/02	30/05/02	19/06/02				19/06/02 Legge n. 177 del 11/07/02
RAT	<i>Ratifica Trattato tra Italia e Spagna per il perseguimento di gravi reati (AC 1934 AS 1971)</i>	08/11/01	Camera 13/11/01	27/06/02	18/09/02	Il e III							
DDL	Norme relative al deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico (AS 894)	08/11/01	Senato 27/11/01			29/05/02							
DDL	Piano nazionale degli asili nido (AC 2020)	08/11/01	Camera 23/11/01	XII									
DDL	Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione (app. Cam. AS 1271)	15/11/01	Camera 19/12/01	07/03/02	13/03/02	17/07/02	06/11/02	05/12/02	20/12/02				20/12/02 (Legge n. 3 del 16/01/03)

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
DDL	Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (app. cam. AS 1246)	15/11/01	Camera 28/11/01	28/02/02	13/03/02	20/06/02	26/06/02	11/07/02	17/07/02			17/07/02 Legge n. 166 del 01/08/72
DDL	Disposizioni in materia ambientale (app. Cam. AS. 1121)	15/11/01	Camera 28/11/01	31/01/02	06/02/02	26/03/02	29/05/02	19/06/02	02/07/02			02/07/02 Legge n. 179 del 31/07/02
RAT	<i>Ratifica Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (AC 2105)</i>	29/11/01	Camera 14/12/01	01/10/02	19/12/02	06/02/03	11/03/03					11/03/03 Legge n. 77 del 20/03/03
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Australia per cittadini australiani che intendano contrarre matrimonio in Italia (AC 2133)</i>	13/12/01	Camera 20/12/01	11/06/02	02/07/02	18/09/02	19/09/02					19/09/02 Legge n. 233 del 27/09/02
DL	D.L. n. 451 Proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (app. Sen. mod. cam. AS 1001-B)	21/12/01	Senato 29/12/01			24/01/02	30/01/02	07/02/02	14/02/02	20/02/02	21/02/02	21/02/02 Legge n. 15 del 27/02/02

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
DDL	Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione (AS 1094 AC 3599)	25/01/02	Senato 04/02/02			25/06/02	28/01/03	I						
RAT	<i>Ratifica Convenzione relativa assistenza giudiziaria in materia penale tra Stati membri dell'Unione europea (AC 2372)</i>	25/01/02	Camera 20/02/02	II e III										
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Lituania sulla cooperazione nel campo della difesa (AC 2361)</i>	01/02/02	Camera 15/02/02	18/04/02	19/06/02	18/09/02	19/09/02							19/09/02 Legge n. 230 del 27/09/02
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia e Armenia sull'autotrasporto internazionale di viaggiatori e merci (AS 1173)</i>	01/02/02	Senato 21/02/02			13/06/02	24/07/02	26/11/02	20/12/02					20/12/02 Legge n. 16 del 15/01/03
RAT	<i>Ratifica Convenzione di sicurezza sociale tra la santa Sede e la repubblica italiana (AS 1152 AC 3681)</i>	07/02/02	Senato 18/02/02				13/02/03	01/04/03	08/04/03		III			

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
RAT	<i>Ratifica Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi (AC 2381 AS 1842)</i>	07/02/02	Camera 21/02/02	30/05/02	19/11/02	III								
RAT	<i>Ratifica Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (AC 2412)</i>	14/02/02	Camera 26/02/02	12/06/02	19/06/02	23/07/02	24/07/02	20/11/02	19/12/02				19/12/02 Legge n. 7 del 27/01/03	
RAT	<i>Ratifica Accordo di mutua assistenza per le infrazioni doganali tra Italia e Macedonia (AC 2459)</i>	14/02/02	Camera 05/03/02	30/05/02	19/06/02	01/10/02	10/10/02						10/10/02 Legge n. 255 del 31/10/02	
RAT	<i>Ratifica Accordo interinale di collaborazione culturale tra Italia e OLP (AC 2460 AS 1528)</i>	14/02/02	Camera 05/03/02	30/05/02	19/06/02	09/10/02	06/02/03	III						
DDL	<i>Modifiche all'articolo 117 della Costituzione (AS 1187 - AC 3461)</i>	14/02/02	Senato 26/02/02		9/04/02	16/10/02	05/12/02	20/02/03	14/04/03		I			

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO										Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
RAT	Ratifica Accordo tra Italia e Armenia sulla protezione degli investimenti (AS 1186)	14/02/02	Senato 26/02/02				14/05/02	28/05/02	03/07/02	18/09/02				18/09/02 Legge n. 232 del 27/09/02
DL	D.L. n. 17 Conferenza internazionale di Palermo sull'e-government per lo sviluppo (app. Cam. AS 1321)	21/02/02	Camera 27/02/02	14/03/02	04/06/02		16/04/02	17/04/02						17/04/02 Legge n. 76 del 22/04/02
DL	D.L. n. 13 Disposizioni per assicurare la funzionalità degli enti locali (AS 1182-B)	21/02/02	Senato 25/02/02				19/05/02	26/03/02	10/04/02	11/04/02	16/04/02	16/04/02		16/04/2002 Legge n. 75 del 24/04/02
DDL	Esercizio del diritto di voto in occasione delle consultazioni elettorali (app. Sen. AC 2600)	21/02/02	Senato 06/03/02				27/05/02	03/04/02	10/04/02	11/04/02				11/04/2002 Legge n. 62 del 16/04/02
DDL	Norme sulla libertà e abrogazione della legislazione sui culti ammessi (AC 2531)	01/03/02	Camera 18/03/02	09/04/03										

Di iniziativa o di concerto

D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri


Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente
				Camera		Senato		Camera		Senato		
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	
RAT	<i>Ratifica Accordo tra Italia Islanda di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica (AS 1308)</i>	20/03/02	Senato 04/04/02			02/07/02	24/07/02	26/11/02	19/12/02			19/12/02 Legge n. 9 del 15/01/03
DDL	Legge Comunitaria 2002 (AS 1329)	28/03/02	Senato 12/04/02			20/06/02	17/07/02	09/10/02	17/10/02	13/11/02	23/01/03	23/01/03 Legge n. 14 del 03/02/03
DL	D.L. n. 51 Contrasto all'immigrazione clandestina (app Cam. AS 1408)	28/03/02	Camera 08/04/02	23/04/02	14/05/02	29/05/02	04/06/02					04/06/2002 Legge n. 106 del 07/06/02
DL	D.L. n. 64 Prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (AC 2666)	11/04/02	Camera 18/04/02	27/05/02	04/06/02	05/06/02	11/06/02					11/06/2002 Legge n. 116 del 15/06/02
DL	D.L. n. 68 Settore zootecnico e per la lotta agli incendi boschivi (AS 1347)	11/04/02	Camera 19/04/02			15/05/02	16/05/02	04/06/02	13/06/02			13/06/2002 Legge n. 118 del 18/06/02

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente			
				Camera		Senato		Camera		Senato					
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula				
DDL	<i>Trattato messa al bando totale esperimenti nucleari (AC 2732 AS 1926)</i>	19/04/02	Camera 10/05/02	26/09/02	15/01/03	19/02/03									
DL	D.L. n. 83 Istituzione dell'Ufficio interforze per la sicurezza individuale (UCIS) (AC 2828/A)	03/05/02	Senato 07/05/02			29/05/02	05/06/02	20/06/02	27/06/02					27/06/2002 Legge n. 133 del 02/07/02	
DDL	Riforma servizi di sicurezza (AS 1513)	03/05/02	Senato 19/06/02			27/02/03 I e IV									
DDL	Differimento termine per completamento Codice della strada (AC 2851)	03/05/02	Camera 21/06/02	11/12/02											
RAT	Trattato approvazione Statuto EUROFOR (AS 1442 AC 3623)	03/05/02	Senato 29/05/02			09/10/02	04/02/03	09/04/03							
DL	D.L. n. 97 Misure urgenti per assicurare l'ospitalità tempora-	21/05/02	Camera 22/05/02	12/06/02	19/06/02	02/07/02	16/07/02							16/07/02 Legge n. 141 del 19/07/02	

Di iniziativa o di concerto
D'interesse

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente	
				Camera		Senato		Camera		Senato			
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula		
	nea e protezione ad alcuni palestinesi (AC 2780)												
DDL	Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica della legge costituzionale n. 3 del 18/10/01 (A.S. 1545 AC 3590)	14/06/02	Senato 26/06/02	12/11/02	23/01/03	20/03/03	29/04/03	I					
DL	D.L. n. 121 disposizioni urgenti per garantire la sicurezza della circolazione (AC 2892)	20/06/02	Camera 21/06/02	04/07/02	09/07/02	24/07/02	30/07/02						30/07/2002 Legge n. 168 del 01/08/02
DL	Accordo di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione e repressione delle infrazioni doganali tra Italia e Israele (AC 3029)	28/06/02	Camera 16/07/02	28/11/02	19/12/02	18/02/03	11/03/03						11/03/03 Legge n. 74 del 20/03/03

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
DDL	Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale (A.C. 3045)	11/07/02	Camera 19/07/02	II										
DDL	Modifiche alla legge n. 86/89 Partecipazione dell'Italia al processo comunitario (AC 3123)	25/07/02	Camera 02/09/02	XIV										
DDL	Disposizioni in favore delle famiglie delle vittime del disastro aereo di Linate (AS 1706)	02/08/02	Senato 13/09/02		29/01/03 deliberante	18/02/03 deliberante							18/02/03 Legge n. 33 del 27/02/03	
	DL n. 195/02 disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari (A.S. 1692)	06/09/02	Senato 09/09/02		24/09/02	26/09/02	08/10/02	09/10/02					09/10/02 Legge n. 222 del 9/10/02	
RAT	Accordo Italia Paesi bassi su privilegi e immunità ufficiali di collegamento presso EUROPOL (AS 1755 AC 3766)	29/09/02	Senato 07/10/02		25/02/03	11/03/03	III							


 Di iniziativa o di concerto

 D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
	Disposizioni in materia di prostituzione (AC 3826)	20/12/02	Camera 26/02/03	II										
DL	<i>D.L. 20 gennaio 2003, n. 4, disposizioni urgenti per la prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (AC 3564 AS 2023)</i>	17/01/03	Camera 13/01/03	12/02/03	27/02/03	12/03/03							12/03/03 Legge n. 42 del 18/03/03	
DL	<i>D.L. Conversione in legge del decreto legge 4 febbraio 2003, n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (AS 1985 - AC 3724)</i>	31/01/03	31/01/03		25/02/03	26/02/03	20/03/03	26/03/03					26/03/03 Legge n. 56 del 02/04/03	
DL	<i>DL n. 28 del 2003 Disposizioni urgenti per contrastare i</i>	21/02/03	Camera 24/02/03	20/03/03	27/03/03	15/04/03							15/04/03 Legge n. 88 del 24/04/03	

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente									
				Camera		Senato		Camera		Senato											
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula										
	<i>fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive (AC 3709 AS 2145)</i>																				
DDL	<i>Norme in materia di sicurezza nella pratica dello sci</i>	28/02/03 (esame preliminare)																			
DL	<i>Differimento dei termini relativi alle elezioni per il rinnovo dei Comitati italiani all'estero (AC 3843)</i>	28/03/03	Camera 01/04/03	16/04/03																	
DDL	<i>Disciplina tessera-mento e utilizzazione sportivi stranieri (AC 3866)</i>	28/03/03	Camera 08/04/03	VII																	
DDL	<i>Disciplina attività e soggetti abilitati alla sicurezza sussidiaria</i>	28/03/03 (esame preliminare)																			
	<i>D.L. n. 50 del 2003 disposizioni urgenti</i>	28/03/03	31/03/03					09/04/03	15/04/03	V											

 Di iniziativa o di concerto

 D'interesse

* I provvedimenti sono elencati con riferimento alla data di deliberazione del Consiglio dei Ministri

Tipo	Provvedimenti	Deliberati dal Consiglio dei Ministri il	Presentati in Parlamento	STATO ITER IN PARLAMENTO								Approvati definitivamente		
				Camera		Senato		Camera		Senato				
				Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula	Comm	Aula			
	<i>in materia di bilanci degli enti locali (AS 2150 - AC 3905)</i>													
DLC	<i>Modifica al Titolo V della II parte della Costituzione</i>	11/04/03 (esame preliminare)												
DDL	<i>Delega per la disciplina su rapporto d'impiego personale vigili del fuoco</i>	18/04/03												