

# Itinerari Interni

PERCORSI NORMATIVI  
DELL'AMMINISTRAZIONE  
DELL'INTERNO

QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE



3

Anno II - NUOVA SERIE

Maggio - Agosto 2018

**In copertina:** *consapevole individuo*

-----  
**Foto in questo numero:** Roma, libri per la città

interari



Roma, Fontana dei libri, via degli staderari

interari

Roma, Palazzo Viminale,  
Biblioteca Centrale  
del Ministero dell'interno



*Catalogo dei Periodici*



QUADRIMESTRALE D'INFORMAZIONE ISTITUZIONALE

# Itinerari Interni

PERCORSI NORMATIVI  
DELL'AMMINISTRAZIONE  
DELL'INTERNO

Anno II - Nuova Serie

---

Maggio - Agosto 2018

© **Ministero dell'interno - Itinerari Interni**  
**Percorsi normativi dell'amministrazione dell'interno**

Periodico quadrimestrale d'informazione istituzionale

**Sede legale, Direzione, Redazione e Segreteria**

Ministero dell'interno

*Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari*

Palazzo Viminale - P.zza del Viminale, 1 - 00184 - ROMA

tel. 06.465.37522/06.465.37240

e-mail [itinerari.interni@interno.it](mailto:itinerari.interni@interno.it)

**La rivista è consultabile all'indirizzo:**

[www.sistemamodus.eu](http://www.sistemamodus.eu)

[www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

Intranet Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari

**Direttore responsabile**

Marco Valentini

**Autorizzazione del Tribunale di Roma n.136 del 24 agosto 2017**

**Stampa**

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Finito di stampare nel mese di giugno dell'anno 2018

*"Mi sono sempre immaginato il paradiso  
come una specie di biblioteca."*

(J. L. Borges)

#### Direttore responsabile

Marco Valentini

#### Condirettore

Leopoldo Falco

#### Comitato di redazione

Sabrina Agresta, Paola Berardino, Vincenzo Callea, Luca Antonio Colarusso, Mariagrazia Colosimo, Paolo Corritore, Alessandra Cupi, Maria De Angelis, Angelo De Prisco, Teresa De Vito, Francesca Federico, Rosa Ferraro, Paola Giusti, Pina Lamanna, Michele Meloni, Alfredo Minieri, Antonietta Orlando, Roberto Pellegrino, Zaira Romano, Vincenzo Rossi, Maddalena Travaglini, Barbara Virgilio, Laura Visone, Sandro Zappi

#### Coordinamento generale

Laura Visone

#### Segreteria di redazione

Simona Cherubini, Federico Guerriero, Gianluca Manelli, Stefania Scintu, Luca Tommolini

#### Fotografie

Michele Ciavarella

\* I contributi pubblicati nella rivista, ove non diversamente indicato da brevi note biografiche, sono elaborati dai componenti del Comitato di redazione



# Indice

**In questo numero** 10

## IL SAGGIO

*Francesco CALDERONI*

L'analisi delle reti per esplorare la *leadership* mafiosa 14

## GLI APPROFONDIMENTI

### Amministrazione generale

*Matteo PIANTEDOSI*

Lo Stato e le libertà civili 24

*Antonio GIANNELLI*

Il coordinamento dell'azione pubblica negli uffici territoriali di Governo 34

### Finanza pubblica e locale

*Paolo CANAPARO e Roberto PELLEGRINO*

La legge di bilancio 2018 40

### Enti locali

*Paola BERARDINO*

L'Osservatorio sugli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali 48

*Luca Di CESARE*

Il problema delle regioni nella discussione dei Costituenti 52

### Ordinamento delle pubbliche amministrazioni

*Ciro SILVESTRO*

La riforma Madia rinnova gli strumenti di acquisizione delle risorse umane nelle P.A. 59

## Libertà civili e immigrazione

*Leopoldo FALCO*

La qualità dell'accoglienza nell'*hot-spot* 70

*Fabrizio GALLO*

Protezione umanitaria: natura e profili di diritto comparato 76

## Protezione civile

*Pina LAMANNA e Sabrina AGRESTA*

Il Codice della protezione civile. Le funzioni del prefetto e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile 83

## L'INTERVISTA

*Conversazione con Sabato MALINCONICO*

L'esperienza di una Amministrazione in cammino, tra cultura del cambiamento e cultura dei risultati 94

## DALLE PREFETTURE

I 90 anni del Palazzo del Governo di Grosseto, con introduzione di Cinzia Teresa TORRACO, interventi di Giuliano AMATO, Marco MINNITI e testimonianze di alcuni Prefetti a Grosseto dal 1993 al 2016 104

## DALLA BIBLIOTECA

*Carlo TROILO*

"La guerra di Troilo. Novembre 1947: l'occupazione della Prefettura di Milano, ultima trincea della Resistenza" (estratto) 134

## CULTURA

*Dacia MARAINI*

Il mio scippo nella città che ferisce 152

## DALLA LIBRERIA

*di Angelo DE PRISCO*

**Luciano Canfora**, La trappola - Il vero volto del maggioritario 158

*di Francesca FEDERICO*

**Mario Caravale**, Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo 161

*di Michele MELONI*

**Damiano Canale**, Conflitti pratici. Quando il diritto diventa immorale 164

*di Luca Antonio COLARUSSO*

**Gianluigi Fioriglio**, Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti 166

## DAI MEDIA

**Giulio Tremonti**, Lo sforzo per tenere unita questa Italia "duale"

Corriere della Sera, 7 maggio 2018 172

**Salvatore Settis**, Basta "province" facciamo i cantoni

Il Fatto Quotidiano, 9 maggio 2018 174

**Marco Rossi-Doria**, Quei ragazzi della paranza

la Repubblica, 14 maggio 2018 177

**Renzo Guolo**, Il terrorismo nel ritratto di famiglia

la Repubblica, 14 maggio 2018 179

## DOCUMENTAZIONE

**Antonella Cherchi, Andrea Marini, Marta Paris**,

L'agenda del nuovo Governo eredita 371 decreti attuativi

Il Sole 24 Ore, 5 marzo 2018 184

**Marco Rogari**, Tra leggi di bilancio e decreti una legislatura da 18 mila commi

Il Sole 24 Ore, 5 marzo 2018 186

### Principali provvedimenti normativi

d'interesse pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dal 24 gennaio 2018 188

## IN QUESTO NUMERO

*Il numero 3 di Itinerari Interni cade nel quadrimestre segnato dall'avvio di una nuova Legislatura, la diciottesima, che prende le mosse dalle elezioni politiche generali svoltesi il 4 marzo 2018.*

*Il lavoro degli Uffici Legislativi, nel corso di questi passaggi istituzionali, subisce fatalmente un rallentamento, quantomeno sul versante delle relazioni parlamentari, per evidenti motivi. Non accade lo stesso, tuttavia, relativamente all'ordinaria attività legislativa, in quanto il Governo in carica continua a curare tutti i provvedimenti in scadenza, siano essi riferibili alla legislazione delegata, al recepimento di atti dell'Unione europea o a regolamenti, sottoposti a termini per la loro adozione, che continuano a seguire il corrente iter di esame in preconsiglio e di deliberazione in Consiglio dei Ministri. La flessione nelle scadenze e negli impegni, solitamente pressanti, consente peraltro processi di riorganizzazione e di innovazione che investono le procedure, la documentazione, la migliore organizzazione del lavoro, l'uso delle tecnologie, al fine di garantire un sempre più efficiente supporto all'Amministrazione nel suo complesso.*

*Il numero 3 della rivista, progettato e definito in tale peculiare contesto, spazia anche questa volta su temi generali e su questioni specifiche. Prosegue infatti, con il saggio di apertura del Prof. Calderoni, l'intento di esplorare i nuovi modelli di ricerca, nel campo della criminologia e delle scienze sociali, utili per le politiche di sicurezza. È proprio questo il caso dell'analisi delle reti relazionali, i cui esiti, applicati alle organizzazioni mafiose, possono disvelare dinamiche e gerarchie occulte, assai utili anche per l'applicazione degli strumenti di prevenzione.*

*Tra i temi generali segnalo anche il contributo del prefetto di Bologna, Matteo Piantedosi, assai utile a definire, tra teoria e prassi, e con esemplare chiarezza, il perimetro delle libertà civili, stella polare della funzione di garanzia affidata ai prefetti. Non meno significativo il contributo di Antonio Giannelli, sul modello del coordinamento, strumento ormai indispensabile della leale collaborazione tra diversi attori istituzionali, per il raggiungimento di obiettivi comuni e condivisi.*

*Su un piano, invece, più tecnico, si muove il prezioso lavoro di Paolo Canaparo e Roberto Pellegrino, che ci accompagnano nei meandri, talora complicati, della legge di bilancio 2018 e sui suoi profili innovativi, nel quadro delle scadenze che segnano le politiche economiche e di bilancio sia a livello nazionale che sul piano europeo. Nuove norme sono anche quelle ben descritte da Paola Berardino, concernenti l'allarmante fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, nonché quelle commentate da Ciro Silvestro, relative all'acquisizione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni alla luce della riforma Madia. Nuove norme sono, ancora, quelle del nuovo codice della protezione civile, affidate*

*alla lettura attenta - con particolare riferimento al ruolo dei prefetti e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco - di Pina Lamanna e Sabrina Agresta.*

*Leopoldo Falco, condirettore della rivista, ha dedicato alcune pagine davvero interessanti, anche perché fondate sulla sua personale esperienza quale Prefetto a Trapani, all'approccio hot spot e alle problematiche collegate, mentre il tema dell'immigrazione torna nelle pagine di Fabrizio Gallo, che mette in ordine una serie di informazioni e dati concreti, anche in un'ottica comparata, sul tema della protezione umanitaria, spesso oggetto di letture approssimate. Mi piace, infine, segnalare il lavoro di un nostro giovane stagista, Luca Di Cesare, che con autorevolezza e senza timidezze si è misurato con il tema storicamente complesso della previsione in Costituzione dell'ente regionale, richiamando le posizioni politiche e le ragioni per le quali fu necessario giungere fino al 1970 per verificare la compiuta attuazione del disegno del legislatore costituzionale.*

*Sabato Malinconico, già prefetto e consigliere di Stato, ha diretto l'Ufficio Legislativo del Ministero dell'interno per diversi anni, tra il 1989 e il 1998. Con affetto e riconoscenza l'abbiamo incontrato, nelle stesse stanze in cui ha reso il suo prestigioso servizio, per ascoltarne le riflessioni e i ricordi, e condividerli con i nostri lettori.*

*Segnalo, poi, all'attenzione, il resoconto di un importante evento svoltosi a Grosseto nell'ottobre dello scorso anno, in occasione dei novant'anni del palazzo del Governo. Si è trattato di un appuntamento straordinario che ha visto – circostanza credo non usuale – ben sei prefetti che avevano svolto il loro lavoro in quell'importante palazzo riuniti con le rappresentanze del territorio, in una celebrazione né rituale né formale. Testimonianza, invece, del forte senso di appartenenza che, pur in contesti storici diversi, ha sempre caratterizzato gli “inquilini” di quel palazzo nei confronti del territorio maremmano. Funzioni illustrate, d'altro canto, in modo magistrale, da Giuliano Amato e da Marco Minniti, i cui interventi in quella speciale circostanza, di particolare spessore, pure pubblichiamo.*

*Della parte dedicata alla documentazione, alla cultura e ai libri evidenzio, oltre al breve ma denso di significato articolo di Dacia Maraini, il libro di Carlo Troilo, dedicato alla figura del padre, prefetto “politico” a Milano nel 1947, la cui rimozione determinò l'occupazione della prefettura e un passaggio di forte tensione sociale. Sono pagine che fotografano i tempi convulsi dell'immediato dopoguerra, ma anche la centralità che la funzione del prefetto aveva assunto nei processi di ricostruzione morale, sociale, economica e civile del Paese.*

*La narrazione per immagini di questo numero, affidata come sempre alla sensibilità e alla tecnica di Michele Ciavarella, ci accompagna per biblioteche romane. Sono, secondo il mio parere che confido condiviso, fotografie belle e significative. I libri costituiscono il denominatore comune di scenari assai diversi. Donne e uomini, piccoli e grandi, li tengono in mano, o custoditi in scaffali importanti. Come maestri silenziosi.*

Marco Valentini





# Il saggio



# L'ANALISI DELLE RETI PER ESPLORARE LA LEADERSHIP MAFIOSA

FRANCESCO CALDERONI<sup>1</sup>

## Introduzione

L'analisi dei reticoli sociali è l'analisi delle relazioni tra un insieme di attori. La metodologia di rete è frequentemente utilizzata per studiare le reti professionali, quelle familiari e di amicizia, ma anche quelle del commercio internazionale e dei trasporti. L'applicazione dell'analisi reticolare alla criminalità è più recente, ma ha già mostrato promettenti risultati nello studio empirico delle organizzazioni criminali. Questo contributo propone alcuni spunti di riflessione sull'importanza delle relazioni sociali per la criminalità organizzata, espone sinteticamente alcuni concetti elementari dell'analisi di rete e alcuni tra i principali risultati della ricerca criminologica. Presenta infine un'applicazione dell'analisi di rete che analizza il ruolo dei *leader* della 'ndrangheta all'interno di quattro importanti indagini giudiziarie.

## L'importanza delle relazioni sociali nella criminalità, in particolare nelle mafie

La criminalità è un fenomeno eminentemente relazionale e sociale. Anche nella sua forma più elementare, un crimine implica una relazione tra l'autore e la vittima. Inoltre, i crimini sono spesso commessi in concorso con altri individui e la loro perpetrazione è facilitata o ostacolata dalle relazioni sociali. Non sorprende quindi che diverse teorie abbiano prestato particolare attenzione alle implicazioni relazionali e sociali della criminalità.

La sociologia di George Simmel è stata forse la prima a dare rilevanza alle relazioni sociali e a fornire un supporto teorico all'analisi delle reti. Simmel infatti ha posto in luce come ciascun individuo sia immerso all'interno di diverse reti dove interagisce con gli altri tramite multiple relazioni. In ambito più strettamente criminologico, Edwin Sutherland, uno dei padri della criminologia contemporanea e autore di *White Collar Crime*, ha proposto la teoria dell'associazione differenziale. Questa postula che il comportamento criminale sia appreso nella relazione con altri individui e che si rafforzi quanto più frequenti e intensi siano i contatti con altri soggetti che hanno comportamenti devianti. Alcuni sviluppi hanno specificato che il comportamento criminale è assimilato tramite processi psicologici di rinforzo e imitazione che spesso prendono spunto dalla interazione con i propri pari. In

<sup>1</sup> Professore associato all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e ricercatore presso Transcrime (Joint Research Centre on Transnational Crime), con sede nel medesimo Ateneo.



questa prospettiva si collocano anche le teorie delle subculture e della trasmissione culturale.

Le relazioni sociali sono anche fondamentali per il controllo della criminalità. La teoria del controllo sociale afferma che la propensione a comportamenti devianti sia vincolata da controllo sociale informale, generato dai legami con i genitori, la famiglia, gli amici e la comunità. Gli studi della scuola di Chicago sulla disgregazione sociale hanno evidenziato come il controllo sociale venga meno in quartieri difficili. A causa della debolezza delle relazioni sociali, mancano in questi contesti meccanismi tipici del controllo. Elaborazioni più recenti hanno proposto l'idea che la concentrazione della criminalità in alcune aree con basse condizioni socio-economiche sia il risultato, e non la causa, dell'erosione delle relazioni sociali e della fiducia all'interno di queste comunità. L'efficacia collettiva, ossia la coesione tra membri della stessa comunità e la disponibilità ad intervenire in favore del bene comune, può contribuire alla riduzione della criminalità anche in contesti problematici.

Anche gli studi sulle mafie, sia in Italia che all'estero, hanno rilevato la natura eminentemente relazionale della criminalità organizzata. Ad esempio, gli studi americani di Ianni e Reuss-Ianni hanno rimarcato la maggiore importanza dei rapporti familiari e di parentela in luogo della gerarchia formale delle organizzazioni mafiose. Joseph Albin, ancora, ha osservato che l'elemento fondante dell'organizzazione mafiosa è una rete di rapporti di clientela. Diego Gambetta ha configurato la mafia siciliana come un'organizzazione che fornisce protezione privata in contesti di scarsa fiducia collettiva. Gli studiosi più attenti hanno da tempo rilevato l'importanza delle relazioni con la politica, l'economia e il mondo delle professioni per lo sviluppo delle mafie. Le mafie, infatti, non sono - come frequentemente si dice - un cancro che attacca e distrugge un organismo altrimenti sano. Sono al contrario un parassita che vive in simbiosi con l'organismo ospite. Questa simbiosi presuppone che le mafie interagiscano e svolgano una funzione di mediazione tra diversi mondi, come quello dell'economia e della politica. Il tema del concorso esterno e della cosiddetta "area grigia" esemplificano chiaramente quanto le relazioni sociali abbiano un'importanza che va ben oltre la partecipazione effettiva ai sodalizi mafiosi.

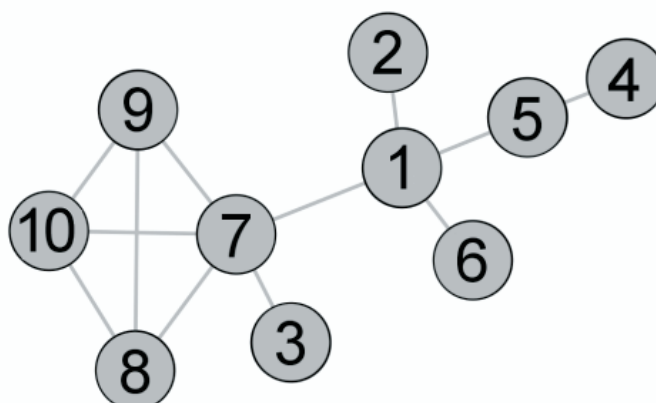
### L'analisi delle reti sociali in sintesi

L'analisi delle reti sociali si è sviluppata all'interno delle scienze sociali, in particolar modo quelle antropologiche. Il suo sviluppo e crescente sofisticazione ha portato la metodologia a congiungersi con la teoria dei grafi di estrazione matematica. Tuttavia i suoi concetti di base sono di facile comprensione.

Un elemento fondamentale dell'analisi di rete è la relazione, o legame, tra diversi attori, o nodi, di una rete sociale. L'analisi delle reti utilizza dati relazionali, che misurano e descrivono la relazione tra due o più attori (es. amicizia, amore, parentela). I dati relazionali richiedono sempre almeno due attori (per esempio Mario è amico di Francesca) e pertanto sono diversi dai dati tradizionali (chiamati

attributi nell'analisi di rete). Nel caso di una persona, i dati tradizionali sono attributi come l'età, il genere, il luogo di nascita. Caratteristica degli attributi è che si riferiscono univocamente ad un individuo (Mario ha 45 anni, è maschio, è nato a Roma). L'analisi delle reti sociali si concentra sui dati relazionali per descrivere, mappare e misurare la struttura delle relazioni sociali. Per esempio, i dati relazionali consentono la rappresentazione delle reti tramite i grafi, delle figure costituite da nodi e collegamenti. La figura 1 riporta un esempio di grafo che rappresenta le comunicazioni telefoniche tra gli appartenenti a un gruppo criminale. L'utilizzo dei grafi è utile per la rappresentazione e l'esplorazione delle reti sociali, ma mostra i suoi limiti quando si rappresentano reti contenenti centinaia o anche milioni di nodi. L'occhio umano non è più in grado di cogliere la complessità della rete.

**Figura 1. Un esempio di rete sociale**



L'elemento cruciale dell'analisi delle reti sociali è in realtà lo studio delle caratteristiche di ciascuna rete, e in particolare dei nodi e delle relazioni che la compongono, mediante la computazione di diverse misure. Queste misure cercano di descrivere e catturare le caratteristiche di una rete a livello aggregato, a livello di sottogruppi e a livello individuale. Per esempio, alcune dimensioni fondamentali di una rete sono la sua densità (il numero delle connessioni presenti in percentuale delle connessioni teoricamente possibili) e il suo diametro (la distanza massima tra ogni coppia di nodi). Il confronto delle misure tra diverse reti e tra diversi nodi consente di stabilire quale sia più o meno coesa e strutturata.

Un ulteriore livello di analisi è quello delle misure di centralità. Queste misure tendono a rispondere a una delle domande più elementari dell'analisi di rete: quali nodi sono più importanti? La misura di centralità più basilare è la *centralità di grado*, che assegna a ciascun nodo un punteggio pari al numero di connessioni di rete con altri nodi. Per esempio, nella figura 1, il nodo numero 7 è il più centrale (è in contatto

con cinque altri nodi), seguito dal nodo 1 (grado pari a 4). La ricerca ha tuttavia elaborato numerose altre misure di centralità che catturano diverse caratteristiche delle posizioni dei nodi. Una misura di centralità particolarmente rilevante nella ricerca sulle organizzazioni criminali è la *centralità di intermediazione*, che misura quante volte un nodo si trova nel percorso più breve tra ogni coppia di nodi presenti nella rete. Nella figura sopra riportata, la centralità di intermediazione è più elevata per il nodo numero 1, poiché si trova sul percorso più breve per raggiungere molti nodi (in particolare, è l'unico a essere in relazione con i nodi 2 e 6).

### Le reti criminali nella ricerca criminologica

I primi studi empirici applicano l'analisi dei reticoli alle organizzazioni criminali a partire dagli anni 2000. Si comincia così a poter effettivamente testare le teorie sulla criminalità organizzata con uno strumento esplicitamente concentrato sull'analisi delle relazioni. Questi studi, sviluppati in ambiti diversi e su organizzazioni differenti, mostrano con una certa consistenza che le reti criminali hanno delle caratteristiche peculiari, dovute alla loro natura segreta. In particolare, la peculiarità delle organizzazioni criminali è il costante contrasto tra esigenze di efficienza ed esigenze di sicurezza. L'efficienza è necessaria per la conduzione delle attività criminali complesse, in particolare quelle che richiedono una più frequente interazione e un coordinamento tra diversi soggetti posti in territori diversi. L'esempio tipico è il traffico di stupefacenti, che richiede di trasportare carichi di droga, reperire risorse finanziarie, assicurare lo stoccaggio del prodotto in luoghi sicuri e distribuirlo infine agli acquirenti. L'esigenza di sicurezza è una naturale conseguenza dell'illiceità delle attività criminali. Infatti le organizzazioni criminali non possono in genere operare troppo apertamente, poiché sono oggetto di costante attività di contrasto da parte delle Forze di polizia e della magistratura. Questo comporta la necessità di limitare la condivisione delle informazioni allo stretto indispensabile soprattutto quando queste riguardano le attività illecite. Le due esigenze, efficienza e sicurezza, sono difficilmente conciliabili e costringono le organizzazioni mafiose ad un delicato sforzo di bilanciamento che si riflette anche sulla struttura organizzativa interna.

La ricerca ha evidenziato che in tutte le organizzazioni criminali esistono alcuni soggetti con centralità superiore agli altri partecipanti. La centralità nelle reti è stata spesso confrontata con la gerarchia formale o informale, determinata per esempio dagli inquirenti, da interviste o con altri metodi. Spesso le posizioni gerarchiche corrispondono alla centralità di rete, mostrando che l'analisi reticolare può efficacemente cogliere anche strutture organizzative complesse. In alcuni casi, tuttavia, l'analisi di rete ha individuato tra i soggetti centrali individui che non possedevano particolare ruolo all'interno di un'organizzazione criminale. In questi casi, l'approccio reticolare ha consentito di evidenziare il ruolo di soggetti apparentemente di secondo piano o di mostrare come i *leader* criminali sono effettivamente in grado di ridurre la loro partecipazione diretta nella rete come strategia di protezione contro l'identificazione e l'arresto.

### I boss della 'ndrangheta nelle reti di incontri

Tra le applicazioni dell'analisi di rete alla criminalità mafiosa, alcuni studi hanno esaminato la partecipazione dei membri della 'ndrangheta ad una serie di incontri. I dati provengono dalle ordinanze di custodia cautelare delle operazioni Infinito, Minotauro, Crimine ed Aemilia, indagini giudiziarie che hanno portato all'arresto di centinaia di indagati, successivamente condannati in via definitiva. Le reti sono state costruite rilevando la compartecipazione degli attori a uno o più incontri (Figura 2). Gli incontri comprendevano eventi a caratteristica criminale, come riunioni per la decisione delle cariche e delle doti, ma anche eventi di carattere sociale, come matrimoni, feste e funerali.

**Figura 2. La rete degli incontri nell'indagine Infinito.\***



*\* Ogni nodo rappresenta un individuo che ha partecipato ad almeno un incontro riportato nell'ordinanza dell'indagine Infinito. I nodi rossi sono i leader dei locali di 'ndrangheta, i nodi neri sono altri partecipanti. La dimensione dei nodi è proporzionale alla centralità di intermediazione.*

La costruzione delle reti di incontri permette di calcolare le misure di centralità per tutti i soggetti che appartengono alla rete. È così possibile confrontare i valori di centralità dei soggetti che ricoprono posizioni apicali all'interno dei locali di 'ndrangheta (per esempio le cariche gerarchiche di capo locale, capo società, contabile e mastro di giornata) con quelli degli altri partecipi. I risultati mostrano che i leader mafiosi partecipano più frequentemente agli incontri, ma soprattutto esibiscono punteggi di centralità superiori agli altri individui. In particolare, la centralità di intermediazione dei leader è in media 18 volte superiore a quella degli

altri soggetti (Tabella 1). In altre parole, i *leader* partecipano a più riunioni e in modo più strategico degli altri individui. I *boss* incontrano più frequentemente soggetti che non si incontrano direttamente tra loro. Questo avviene perché i *boss* mantengono un controllo frequente all'interno del loro locale ma sono anche incaricati di mantenere i contatti con soggetti esterni al locale di appartenenza.

**Tabella 1. Rapporto tra punteggi dei *leader* e non *leader* per numero di incontri, centralità di grado e di intermediazione. Reti delle riunioni nelle indagini Aemilia, Crimine, Infinito e Minotauro.**

Rete	N. di incontri	Centralità di grado	Centralità di intermediazione
<i>Aemilia</i> riunioni	8,9	5,3	13,0
<i>Crimine</i> riunioni	7,2	2,1	28,9
<i>Infinito</i> riunioni	7,1	3,3	14,7
<i>Minotauro</i> riunioni	9,8	3,6	14,9
<i>Media tutte le reti</i>	8,3	3,6	17,9

I risultati permettono di approfondire il ruolo e la funzione dei *leader* mafiosi all'interno delle organizzazioni criminali. In primo luogo, i *leader* mafiosi svolgono una funzione essenziale all'interno delle organizzazioni, perché connettono tra loro soggetti privi di legami diretti. Questa funzione fornisce ai *boss* una posizione particolarmente privilegiata, assimilabile a quella che le scienze sociali chiamano di *broker* o mediatore. Studi in diversi ambiti hanno mostrato che nelle reti sociali legittime i mediatori raggiungono più alti livelli di successo, remunerazione, promozioni e che questo è dovuto anche alla loro posizione relazionale. Essere in una posizione di *broker* consente un più facile accesso ad informazioni privilegiate, ad opportunità di sviluppo, nonché di controllare il flusso delle comunicazioni. La *leadership* mafiosa, in questa prospettiva, mostra caratteristiche molto simili a quelle della *leadership* nelle altre organizzazioni legali.

La partecipazione agli incontri è un'attività essenziale per la *leadership* mafiosa. In un contesto che scoraggia l'utilizzo di comunicazioni telefoniche o scritte, l'incontro di persona assume un'importanza molto superiore a quanto avviene nella quotidianità della società contemporanea. I mafiosi devono utilizzare con cautela email, sms o altre forme di telecomunicazioni per il rischio di esporsi. Il confronto tra le reti delle riunioni e le reti delle telefonate ha mostrato che quasi un quarto

dei *leader* presenti nelle quattro indagini analizzate non utilizza il telefono. Oltre alle esigenze di sicurezza, le riunioni svolgono una funzione sociale essenziale all'interno delle mafie. Nelle riunioni si prendono decisioni importanti, dalla nomina delle cariche, all'assegnazione delle doti e alla risoluzione dei conflitti. Le riunioni hanno inoltre il ruolo di rafforzare la coesione e la fiducia reciproca tra i partecipi. Le indagini raccontano di numerosi ritrovi in ristoranti, matrimoni e funerali di membri della 'ndrangheta. Un *leader* mafioso deve partecipare a queste occasioni sociali, in cui può mostrare il proprio *status* sociale ed il proprio prestigio criminale.

La partecipazione alle riunioni è quindi una prerogativa indefettibile della *leadership* della 'ndrangheta, ma proprio per queste ragioni può trasformarsi in un'opportunità di approfondimento per l'attività di *intelligence*. L'osservazione sistematica della partecipazione agli incontri nelle organizzazioni criminali può fornire suggerimenti sul loro ruolo all'interno della gerarchia. I soggetti che mostrano alti valori di centralità di intermediazione hanno un'elevata probabilità di ricoprire cariche di *leadership*. Inoltre, altri individui con alta centralità di intermediazione potrebbero rivelarsi come criminali con un profilo emergente. Di converso, *leader* con una scarsa centralità potrebbero essere in difficoltà e dover affrontare delle contestazioni.

## Conclusioni

L'analisi delle reti sociali è stata applicata solo di recente alle organizzazioni mafiose, nonostante le elaborazioni teoriche sulla criminalità, in particolare organizzata, abbiano sempre rilevato l'importanza delle relazioni sociali per le organizzazioni criminali. L'analisi reticolare è pertanto uno strumento che consente di verificare e misurare le dinamiche interne alle mafie per migliorarne la comprensione e, di conseguenza, l'attività di prevenzione e contrasto.

L'analisi della partecipazione dei *leader* della 'ndrangheta agli incontri osservati in quattro grandi indagini giudiziarie ha mostrato che i *leader* hanno una posizione fondamentale nell'organizzazione mafiosa. In particolare, i *boss* della 'ndrangheta si collocano in una posizione di mediazione che fornisce controllo indiretto sul flusso di informazioni, accesso privilegiato ad opportunità criminali e allo stesso tempo li protegge, almeno in parte, da un diretto coinvolgimento nelle attività più rischiose. Oltre alla loro rilevanza per l'approfondimento delle dinamiche interne delle mafie, questi risultati possono fornire alcuni spunti per supportare le attività di contrasto e prevenzione.

In una prospettiva di indagine, l'esame sistematico della partecipazione agli incontri può indicare quali soggetti rivestano cariche importanti all'interno di un gruppo criminale. Una simile attività richiederebbe un investimento di tempo e risorse molto contenuto, posto che le Forze dell'ordine e la magistratura osservano regolarmente gli incontri dei sospetti mafiosi. Le indicazioni risultanti dall'analisi di rete, opportunamente verificate, potrebbero consentire di concentrare le risorse investigative, per definizione limitate, su alcuni soggetti. Eventuali risultati in contrasto

con altre risultanze investigative potrebbero offrire spunti di approfondimento. Per esempio, in caso di contrasto tra centralità nella rete e posizione organizzativa, si potrebbe essere di fronte a soggetti che stanno assumendo un ruolo importante prima di aver ricevuto una carica formale; oppure a *leader* sottoposti ad una crisi di legittimità che impedisce loro di partecipare attivamente agli incontri.

Si potrebbe ipotizzare di utilizzare l'analisi di rete per un'applicazione mirata delle misure di prevenzione personali. I soggetti individuati come centrali nelle reti di incontri potrebbero essere oggetto di una sistematica applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. Le prescrizioni del Tribunale potrebbero includere il divieto di incontrare altri soggetti, già previsto dall'ordinamento e dalla prassi. L'applicazione sistematica di questo divieto, anche con l'ausilio di dispositivi elettronici, potrebbe causare notevoli difficoltà operative alle organizzazioni mafiose. Gli incontri tra gli associati, che abbiamo visto svolgere una funzione sociale e organizzativa essenziale, sarebbero proibiti e la violazione del divieto comporterebbe le sanzioni previste dall'ordinamento (aumenti di pena in caso di commissione di reati, possibilità di arresto in flagranza, pene per la violazione degli obblighi). Questa strategia potrebbe essere particolarmente efficace nei casi in cui non sia possibile procedere penalmente per reati gravi (per esempio per organizzazioni relativamente "giovani", per scarsità di prove, per soggetti appena scarcerati oppure già venuti a conoscenza delle indagini).







Roma, aula dell'Istituto Comprensivo "Via Rugantino 91", Plesso di Torre Maura

## Gli approfondimenti

# AMMINISTRAZIONE GENERALE

## Lo Stato e le libertà civili

MATTEO PIANTEDOSI<sup>1</sup>

È proprio il ruolo svolto dallo Stato e per esso dal suo principale rappresentante sul territorio, il prefetto, che sollecita oggi suggestioni e spunti di ampio dibattito. Un ruolo in qualche modo innovativo, perché oggi lo Stato (e per esso il prefetto) deve essere percepito quale garante della coesione sociale, istituzionale e territoriale e, in definitiva, delle moderne libertà civili.

Negli ultimi anni il rappresentante dello Stato, inserito oggi in un nuovo contesto ordinamentale che ha conosciuto momenti di spinta autonomistica intensa, attualizzatisi in riforme come quella del Titolo V della Costituzione, può giustamente essere qualificato come organo per così dire a “geometria variabile”, incarnazione di uno Stato che, in ossequio al principio di sussidiarietà, trattiene a sé poche fondamentali competenze di amministrazione attiva, lasciando l’esercizio delle altre funzioni ai livelli di governo più vicini al cittadino, vale a dire alle “collettività territoriali” o per meglio dire autonomie locali (comuni, province, regioni).

Inoltre, il rinnovato assetto dei livelli di governo su un piano di equiordinazione impone oggi ai prefetti di interpretare in modo nuovo la loro funzione più antica, confermando la loro tradizionale capacità di adattamento a scenari istituzionali in continua evoluzione. L’intreccio funzionale della “rappresentanza generale del Governo” con il “coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio” e i compiti di “collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali” fa sì che il prefetto divenga ora più che in passato polo di aggregazione e centro di imputazione della responsabilità al fine di promuovere e facilitare il dialogo e la coesione sociale ed istituzionale tra i soggetti della Repubblica presenti sul territorio.

Invero, le funzioni di indirizzo e coordinamento in sede locale hanno acquisito una nuova e più rilevante valenza dopo la riforma costituzionale del 2001 che ha rafforzato la necessità di valorizzare la presenza dello Stato tra le istituzioni locali, riportando le residue competenze statali ad un unitario punto di forza attorno a cui ricostruire una rete sul territorio.

Come evidente, il continuo processo evolutivo del sistema di governo si è andato caratterizzando in senso policentrico con lo sviluppo di sempre più numerosi centri decisionali di pari dignità che concorrono a determinare le scelte di governo e soprattutto gestionali in ambiti e in forme diverse da quelle tradizionali. Ciò ha

<sup>1</sup> Prefetto di Bologna.

determinato un sistema di governo inevitabilmente complesso rendendo necessarie continue intese inter-istituzionali e processi relazionali di notevole spessore: è questo il risultato di un decentramento pluralistico di tipo paritario accompagnato dal carattere di sussidiarietà espressamente richiamato dalla nostra Costituzione.

In tale contesto si pone il problema di realizzare le condizioni perché si arrivi ad una convergenza delle volontà e siano rimossi gli ostacoli che impediscono il perseguimento del pubblico interesse. Si rende altresì necessario un costante lavoro di mediazione che richiede oltre a consolidate competenze, una forte credibilità presso l'opinione pubblica, che si presenta quale indispensabile fonte di legittimazione per il soggetto chiamato a comporre le divergenze.

Il tema dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali sul territorio, il coordinamento tra essi e l'esigenza di alcuni di essere supportati nella loro missione a servizio del cittadino, appare evidente, ove si consideri che il nostro Paese è fatto non solo di grandi comuni, ma anche di oltre 8.000 comunità medie e piccole che chiedono assistenza e hanno sempre visto nelle norme statali non un limite alla loro autonomia, ma un necessario riferimento per il proprio operato.

Nella realtà odierna in cui si apprezza la frammentazione come sinonimo di autonomia decisionale e di responsabilità conseguenti alla riconosciuta maturità democratica delle singole collettività, lo Stato e per esso il prefetto si propone come un organo terzo capace di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini. Per questo motivo il rappresentante del Governo sul territorio è l'istituzione che più di altre è stata chiamata, nei diversi contesti storici ed ordinamentali, a tutelare ed a promuovere, come un bene proprio della democrazia, la coesione sociale.

È evidente che tale funzione di promozione e tutela della coesione sociale deve essere svolta con attenzione complessiva ed armonica a tutti gli aspetti che interagiscono con essa: economici, istituzionali, della sicurezza e della vita civile e, di conseguenza, alle libertà civili ad essi sottesi. È in questo contesto che i localismi più esasperati vengono ricondotti sulla via di un'equa solidarietà, con un'azione di contrasto rispetto ai rischi di disgregazione.

In sintesi, in un sistema amministrativo plurale in cui le decisioni pubbliche funzionali al governo del territorio sono affidate a più soggetti (Europa, Stato, regioni, enti locali), il buon funzionamento dello stesso non può prescindere dalla capacità delle diverse componenti di assicurare: da un lato, la garanzia dell'effettività delle decisioni pubbliche, con particolare riferimento alla efficacia delle politiche pubbliche ed al monitoraggio dell'impatto e degli esiti delle stesse sul contesto territoriale; dall'altro, la garanzia dei diritti fondamentali, quali quelli all'uguaglianza delle opportunità, alle prestazioni sociali essenziali, all'istruzione, alla formazione, al lavoro, all'integrazione sociale, alla libera iniziativa economica nel rispetto della dignità della persona, il tutto nel quadro dei valori costituzionali garantiti.

Riscoprendo, quindi, la sua antica vocazione di garante della libertà uguale e solidale, lo Stato ha rinnovato la sua capacità di agire nell'area delle conoscenze, della

prevenzione, della composizione dei conflitti sociali, della gestione dell'emergenza, della promozione dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, della tutela delle leggi generali, del raccordo dei pubblici poteri. Un ruolo particolare in quanto ruolo di garanzia e di chiusura del sistema.

Ma quali sono le libertà civili che lo Stato attraverso il prefetto vuole garantire e tutelare? Come noto, la storicità dei diritti costituzionali già reca in sé una loro categorizzazione, che distingue i diritti civili (o diritti di libertà in senso stretto), dai diritti politici e dai diritti economico-sociali, ovvero tra “generazioni” di diritti (della prima, della seconda, della terza generazione) nati in periodi storici diversi e che riflettono il portato di diverse forme di Stato.

Per diritti civili si intende quella tipologia di diritti fondamentali che appartengono ai cittadini di uno Stato proprio per la loro appartenenza alla comunità: la loro tutela è una responsabilità chiave nei confronti di tutti i cittadini degli Stati democratici che in questo modo si contraddistinguono da quelli degli Stati autoritari. I diritti civili pongono limiti al governo tali che esso non possa abusare dei propri poteri ed interferire con la vita dei cittadini ai quali si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, categoria di doveri che rappresentano un elemento portante dello Stato sociale, in quanto spinge l'individuo ad avere la responsabilità di una comunità uscendo da visioni individualistiche.

Il loro contenuto consiste in una pretesa negativa, cioè nella pretesa a un'astensione, ad un non fare da parte delle autorità pubbliche. E poiché consistono nella “pretesa negativa” a che il potere statale si astenga dal fare qualcosa, sono anche spesso designati come libertà “negative”.

Mi viene in mente un catalogo di queste libertà che vanno dalla libertà personale, alla libertà di circolazione e soggiorno, libertà di riunione, libertà di associazione, libertà religiosa e che si riconnettono a spazi di intervento che quotidianamente interessano l'agire statale e dei suoi rappresentanti: qualcosa che si sintetizza nel binomio sicurezza e libertà; nella tutela dei diritti civili, compresi quelli delle confessioni religiose e di cittadinanza; nella tutela di categorie protette anche in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni ed altre organizzazioni internazionali.

La tutela dei diritti civili costituisce uno dei più interessanti spazi di attività assegnati alla competenza del Ministero dell'interno dalla riforma ex d.lgs. n. 300/1999, quale dicastero di garanzia del libero svolgimento dei diritti fondamentali del cittadino costituzionalmente garantiti: sulle tematiche dell'immigrazione, della cittadinanza, del diritto di asilo, dei rapporti con la religione cattolica e le altre confessioni religiose praticate sul territorio sono, infatti, attribuite ai prefetti sul territorio rilevanti compiti finalizzati ad assicurare un'ampia tutela alla dignità e ai diritti dell'uomo.

Per cittadinanza si intende generalmente la condizione giuridica (o *status*) degli appartenenti a una comunità politica nazionale denominata popolo, a cui consegue

la titolarità di alcuni specifici diritti, quali i diritti politici, nonché di alcuni specifici doveri, quali, ad esempio, quello di difendere la patria (art. 52, comma 1, Cost.) e di fedeltà (art. 54, comma 1, Cost.). La Costituzione italiana si occupa della cittadinanza all'art. 22, stabilendo il principio per cui non si può essere privati di essa, così come del nome e della capacità giuridica, per motivi politici.

In ambito giuridico, il termine cittadinanza indica l'insieme dei diritti e dei doveri di chi appartiene a un determinato Stato o a una determinata comunità: la cittadinanza può essere vista come uno status del cittadino, ma anche come un rapporto giuridico tra cittadino e Stato.

Ai cittadini in quanto membri della comunità politica spettano in genere alcuni diritti che prendono il nome di diritti politici: ad esempio il diritto di voto, di essere eletti alle cariche pubbliche, di associarsi in un partito politico. Il Ministero dell'interno, a livello centrale e tramite le prefetture attribuisce la cittadinanza italiana da cui discende la possibilità di esercitare importanti libertà civili.

Oggi l'interdipendenza tra il fattore immigrazione e l'istituto della cittadinanza si è sensibilmente accentuata: infatti, le persone che si muovono da un Paese all'altro in modo sempre più incessante, spesso per assicurarsi condizioni minime di sopravvivenza, mettono in discussione una cittadinanza che si risolva semplicemente nel legame di sangue o nel nascere in un determinato luogo, lo *ius sanguinis* o lo *ius soli*, come condizione necessaria per il godimento di diritti e rivendicano l'esistenza di un fondamentale diritto di cittadinanza che deve essere garantito indipendentemente dalla relazione che intrattiene con un gruppo o un territorio.

Ma quale deve essere in concreto il contenuto di questi diritti di cittadinanza? Ci si può accontentare di una cittadinanza minima, che comporti l'attribuzione semplicemente di diritti economici, con esclusione, ad esempio, di quelli civili?

Il tema della cittadinanza è stato oggetto della passata Legislatura, durante la quale è stato in discussione un disegno di legge teso a modificare le attuali condizioni che consentono ad un ragazzo nato in Italia da genitori stranieri di conseguire la cittadinanza italiana: al di là dell'ampio dibattito scatenatosi legittimamente nel Paese, riguardo definizioni come *ius soli* o *ius culturae* o *ius sanguinis*, più di una volta si è accostato, non sempre con il necessario approfondimento, il tema della cittadinanza a quello dell'emergenza terrorismo, nell'alveo ovviamente di una più ampia riflessione sul fenomeno migratorio.

Ci si chiede: può la concessione della cittadinanza italiana ad uno straniero costituire la condizione necessaria e sufficiente per arginare fenomeni come la radicalizzazione di tipo jihadista? O al contrario: una normativa di maggior favore nella concessione può alimentare i fenomeni terroristici moderni?

La mia esperienza di Vicecapo della Polizia, mi ha consentito di approfondire la fenomenologia delle dinamiche legate alla minaccia terroristica con la quale da anni siamo costretti a convivere e al particolare fenomeno della radicalizzazione. Ritengo, facendo mia un'analisi del Ministro dell'interno, che non c'è nessun collegamento automatico tra terrorismo e immigrazione. E se guardiamo a quanto

successo in Europa, agli attentati accaduti in Belgio e in Francia, i terroristi sono figli dell'Europa. Anzi: figli dell'Europa e cittadini di ormai seconda o terza generazione. Quindi formalmente depositari della libertà civile per eccellenza: il diritto di cittadinanza.

Ma in realtà, o meglio, sono cittadini dell'Europa ma figli di una mancata integrazione. Non c'è nessun rapporto tra terrorismo e immigrazione ma c'è uno strettissimo rapporto tra terrorismo e mancata integrazione; integrazione che si consegue solo attraverso una sostanziale attualizzazione del diritto di cittadinanza e l'abbraccio dei valori ad essa sottesa.

Quindi possiamo dire che tra i fattori Immigrazione, Cittadinanza e Integrazione esiste una logica ed ideale circolarità: la cittadinanza può essere fattore d'integrazione (e quindi elemento di prevenzione del rischio terrorismo) ma deve essere una cittadinanza non solo formale, e deve conseguire che al nuovo cittadino possiamo dare molto ma al contempo richiedere molto.

Solo in questo modo la cittadinanza potrà essere un reale fattore d'integrazione.

Il tema dell'immigrazione è molto complesso e coinvolge passioni e dibattiti politici che riguardano la sicurezza nazionale, ma anche tematiche giuridiche, economiche, religiose e sociali. Implica anche accesi dibattiti sulla osservanza dei principi fondamentali di libertà e dignità della persona e sulle nuove sfide da affrontare.

La prefettura risulta titolare di una serie di rilevanti competenze per regolare appunto il fenomeno migratorio: la normativa dettata in materia di immigrazione in Italia persegue lo scopo di regolare i flussi migratori, controllare l'ingresso degli stranieri alle frontiere e disciplinarne le condizioni di soggiorno nel nostro Paese.

L'approccio è infatti duplice: da un lato vi è la necessità di condurre la lotta alla irregolare violazione delle frontiere giuridicamente riconosciute, dall'altro il bisogno di approntare gli strumenti per l'integrazione della immigrazione regolare.

Tuttavia, l'attualità di questi mesi costellati da continui e incessanti sbarchi sulle nostre coste di migliaia di migranti richiedenti asilo ha richiamato i prefetti ad una nuova responsabilità, ovvero dare in primo luogo attuazione ad una Convenzione internazionale, la Convenzione di Ginevra del 1954, che tutela e garantisce il diritto di asilo che potremmo definire un moderno esempio di libertà civile. In altri termini, se l'Italia non garantisse il diritto d'asilo, non solo violerebbe la propria Costituzione, ma negherebbe sé stessa e la propria storia nella quale sono evidenti le linee di una trama che dalla Roma antica, cosmopolita e ospitale verso gli stranieri, e da quella cristiana, risale sino all'umanesimo, al periodo dei lumi, a quello del liberalismo e, dopo la seconda guerra mondiale, alla democrazia social-liberale.

L'accoglienza ha, tuttavia, un limite nella capacità di integrazione perché contrariamente sarebbe in gioco la tenuta del tessuto connettivo del Paese. Nella gestione di un fenomeno epocale, i prefetti sono stati chiamati a bilanciare l'esistenza dei diritti di chi è accolto con i diritti di chi accoglie, cercando di tutelare per quanto possibile delicati equilibri sociali che sono preconditione per il corretto esercizio

dei diritti civili.

Il ruolo del prefetto in materia di immigrazione viene in rilievo non solo per alcuni aspetti tipicamente rientranti nelle sue competenze (rilascio dei permessi di soggiorno, riconoscimento dello status di rifugiato, espulsione degli stranieri privi di titolo di soggiorno), ma in più occasioni, in quanto la complessità del fenomeno determina ampie implicazioni di ordine sociale, sanitario, culturale, lavorativo ed assistenziale che richiedono una grande attenzione proprio per garantire il basilare esercizio dei diritti civili.

Riguardo quest'ultimo ambito, il solo immaginare che sia possibile non essere partecipi, coralmemente, del governo della complessa vicenda migratoria e segnatamente dell'accoglienza dei migranti richiedenti asilo sbarcati negli ultimi anni in Italia - evento sviluppatosi sotto l'onda imponente e la pressione di uno dei più grandi squilibri demografici della storia dell'umanità - , testimonia il senso di una visione parziale e di breve periodo di un fenomeno, che è, al contrario, di dimensione epocale per gravità ed estensione.

Nondimeno, sottovalutare le ricorrenti e legittime preoccupazioni manifestate dai cittadini riguardo tale fenomeno, in termini di paura della diversità, è ugualmente criticabile in quanto lo Stato deve valutare le ricadute e l'impatto sul territorio dei fenomeni di grande sconvolgimento della tenuta sociale tradizionale, a garanzia della tenuta sociale stessa e del tessuto connettivo del Paese, per consentire così la naturale esplicazione delle elementari forme dei diritti civili.

I diritti politici implicano un potere di influenza sulle determinazioni degli enti e degli organi pubblici (es., diritto di voto; diritto di associazione in partiti politici); in quanto rappresentano un potere di incidere su ciò che i pubblici poteri decideranno o faranno, li si può indicare anche come libertà positive. Questi diritti si sviluppano nell'epoca liberale e, soprattutto, democratica: vengono in rilievo i diritti di elettorato attivo e passivo, la loro garanzia in termini di correttezza delle procedure elettorali e di tutela dei diritti delle minoranze elette in seno agli organi consiliari degli enti locali, ovvero l'ordinamento dello stato civile e anagrafe.

In questo senso, i prefetti sempre più spesso sono chiamati a ripristinare la legalità svolgendo una vera e propria azione di "supplenza istituzionale" per tramite delle gestioni commissariali degli enti locali, sia quelle c.d. ordinarie determinate da "corto circuiti" che vanno a minare la maggioranza politica di un comune, sia quelle straordinarie conseguenti a scioglimenti dei consigli comunali a seguito di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

In alcune regioni, come la Sicilia e la Calabria, le gestioni commissariali, statisticamente più frequenti, oltre a consentire il ripristino delle condizioni minime di legalità nell'ente locale, sono rivolte soprattutto ad impedire che interi territori cadano sotto il controllo della criminalità organizzata, svolgendo una funzione di supplenza decisiva per impedire la sostituzione della statualità con ben altri soggetti "ordinamentali", per citare Santi Romano, ma dalla connotazione ben più grave, negativa ed allarmante o, con ben altri "sodalizi o consorterie mafiose" che hanno inquinato e continuano ad inquinare il tessuto connettivo di alcuni territori.

Vi sono, infine, i diritti economico-sociali, ovvero i diritti che comportano una pretesa a ottenere una prestazione da parte dei soggetti pubblici (es., diritto alla salute, come diritto a ricevere prestazioni sanitarie), ma anche i diritti che realizzano tutele all'interno dei rapporti di lavoro e nelle relazioni economiche (diritto a una retribuzione equa e sufficiente, diritto di sciopero): sono tipici dell'esperienza dello Stato sociale, e anch'essi, concretandosi nella aspettativa a ottenere una prestazione da parte di altri, possono essere definiti diritti positivi.

In questo ambito risaltano altre funzioni proprie dello Stato, come la mediazione nei conflitti di lavoro o determinati da crisi aziendali; la mediazione dei conflitti sociali; la salvaguardia dei servizi pubblici essenziali per i quali vi è una competenza rilevante dello Stato quale quella prevista dalla legge 12 giugno 1990, n. 146 sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, che intende attuare una forma di temperamento tra il diritto di autotutela degli interessi dei lavoratori proclamato dall'art. 40 Cost. ed i diritti della persona costituzionalmente garantiti e ad esso pari ordinati.

Il prefetto interviene allorché viene meno la funzionalità dell'ordinario meccanismo contrattuale di determinazione dei livelli minimi di prestazione dei servizi essenziali e, quindi, nelle ipotesi in cui vi sia fondato pericolo di pregiudizio grave a quei diritti garantiti dalla Costituzione in conseguenza delle modalità di astensione collettiva dal lavoro.

Pertanto, in capo al prefetto, quale autorità garante dell'ordine pubblico e della tranquilla convivenza sociale, laddove lo sciopero abbia rilevanza locale è riconosciuto il potere di adottare, *“non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva”*, con ordinanza, le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, derivante dallo sciopero. Il predetto intervento è inteso soprattutto ad evitare che dall'esasperazione del conflitto tra datori di lavoro e lavoratori possa essere turbato l'ordine pubblico; e, comunque, tale attività di mediazione non può non tendere anche a favorire il raggiungimento di un accordo tra le parti, che possa porre fine al conflitto.

Questa opera di conciliazione è esercitata dal prefetto non soltanto nelle controversie di lavoro, ma in tutte le vertenze fra i diversi gruppi sociali, ogni qualvolta si riveli opportuna una mediazione fra posizioni collidenti, che possono essere composte soltanto nella visione del superiore interesse generale. La suddetta opera di mediazione si pone nel solco di una tendenza che valorizza il passaggio dalla concezione che vede gli interessi economici in conflitto con i diritti sociali a quella che ricerca la coesistenza non conflittuale tra i valori sociali e quelli economici partendo dal presupposto che il progresso sociale si consegue attraverso il successo economico e, allo stesso tempo, un elevato benessere sociale favorisce il successo economico.

In sintesi, una concezione tesa a far convivere in modo non conflittuale le esigenze di mercato e i diritti sociali - attraverso la creazione di un sistema che, da una parte, consenta di attenuare gli imperativi di mercato riconoscendo valori non



economici come la solidarietà, l'equità e la giustizia, e dall'altra, cerchi di fare in modo che i valori sociali favoriscano l'efficienza dei mercati - non può che essere ulteriore precondizione per il corretto esercizio delle libertà civili.

L'attualità mi porta a ripercorrere le recenti vicende di alcuni settori riconosciuti di rilevanza strategica quali quelli della logistica qui a Bologna dove, da tempo, alcune importanti aziende subiscono ripetute azioni di sciopero "selvaggio" con relativo blocco delle normali attività aziendali, da parte dei lavoratori e di alcuni sindacati che li rappresentano, i quali lamentano il peggioramento delle condizioni lavorative a seguito dell'applicazione di nuovi istituti normativi o semplicemente a causa di nuovi accordi aziendali. In sostanza, a causa dei forti elementi di "deregolazione" che sono stati negli ultimi anni assunti dal settore.

In questo caso, potremmo trovarci di fronte ad un'apparente contraddizione riguardo la funzione svolta dal prefetto il quale da un lato è chiamato a tutelare le libertà sindacali, dall'altro a garantire anche la libera iniziativa economica privata ripristinando la legalità violata.

L'arte del possibile sta tutta qui... riuscire a contemperare due opposti interessi entrambi espressione di valori costituzionali, rimanendo nel perimetro del rispetto di una ben definita cornice di legalità.

Altro esempio di delicata azione di bilanciamento tra libertà diverse ma dall'eguale peso specifico, ci è sempre offerto dall'attualità bolognese in tutt'altro settore: il fenomeno della *movida*, in relazione al quale rileva un'ulteriore declinazione del concetto di sicurezza: la sicurezza urbana.

Le cronache dei vari organi di stampa riportano quotidianamente di situazioni di degrado in alcune piazze o zone della città a causa di un disordinato modo di vivere le libertà riconosciute a ciascuno di noi: parlo banalmente del diritto di incontrarsi o vivere la notte ma anche del diritto dei residenti di vivere la tranquillità di una serata.

Non vi è dubbio come il senso di insicurezza possa risultare legato a situazioni di disordine sociale e di degrado ambientale che producono comportamenti incivili, con ricadute a livello di violazione della civile convivenza tramite forme di illecito non necessariamente di natura penale. Già nel 2008, con il decreto ministeriale del 5 agosto e, successivamente, nel 2017, con il decreto legge 20 febbraio, n.14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, si è cercato di addivenire ad una definizione di sicurezza urbana, intesa come "*bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati*" etc.

Così intesa, la sicurezza urbana più che un bene giuridico afferrabile sembra rappresentata come un'aspirazione esistenziale alla vita serena, ovvero, in versione più comunitaria, un obiettivo politico di benessere delle comunità territoriali. E l'obiettivo della sicurezza urbana è perseguito attraverso un modello di sicurezza integrata di tipo verticale: Stato, regioni, ed enti locali, nonché altri soggetti istituzionali, sono chiamati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e

responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e, appunto, integrato.

Di qui la previsione di più strumenti di coordinamento, vale a dire accordi per la promozione della sicurezza integrata, sia a livello nazionale, attraverso linee generali delle politiche pubbliche, da concordarsi in sede di Conferenza Unificata, sia a livello locale, attraverso specifici accordi come i patti per la sicurezza urbana sottoscritti da prefetto e sindaco.

Un altro macro settore in cui meglio viene a delinearsi il rapporto biunivoco tra Stato e libertà civili è senza dubbio rappresentato dal tema della pubblica sicurezza, che può essere definita come quella funzione che consente agli individui di vivere tranquillamente nella comunità e di agire in essa per manifestare la propria individualità e per soddisfare i propri interessi.

La nozione di pubblica sicurezza è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte anche a distinguerne i confini dell'altra espressione a cui è tradizionalmente e normativamente abbinata: quella di "ordine pubblico". Negli interventi legislativi più recenti, sia costituzionali sia ordinari, le due locuzioni sono utilizzate in maniera congiunta: ordine e sicurezza pubblica.

In passato si soleva distinguere tra ordine pubblico "ideale" come insieme di principi ispiratori e legittimanti le attività di polizia di prevenzione e tutela e come limite immanente a tutte le libertà civili e politiche, e ordine pubblico "materiale" come insieme di beni specifici oggetto di tutela: la dottrina ha nettamente orientato la propria preferenza verso questa seconda accezione fino a considerare il concetto di ordine pubblico così inteso equivalente a quello di sicurezza, come "integrità fisica" di beni e soggetti.

Varie sentenze della giurisprudenza costituzionale hanno poi affinato il contenuto di sicurezza pubblica cercando di individuare la tipologia dei beni specifici oggetto di tutela: con la sentenza 77/1987, la Corte costituzionale ha definito la "sicurezza pubblica" come la *"funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico"* e con la sentenza 115/1995 la stessa Corte ha meglio definito il contenuto di questi ambiti specificando che *"per pubblica sicurezza deve intendersi (v. sentt. nn. 162 del 1990, 1034 e 218 del 1988, 77 del 1987) la funzione inerente al mantenimento dell'ordine pubblico, cioè alla tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza"*, con ciò affermando una concezione tipicamente ideale del concetto di ordine e sicurezza pubblica.

Definito il concetto di sicurezza pubblica, è evidente che oggi anche quando lo Stato e conseguentemente il prefetto nella sua qualità di Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza esercita tipici poteri di polizia, esso resta comunque, pure in tale ruolo, uno Stato e quindi un prefetto di garanzia, garanzia dell'esercizio di un diritto di libertà qual è quello di essere sicuri, un diritto che si confronta con altri diritti costituzionalmente espressi e che richiede una capacità di bilanciamento, di sensibilità nel valutare quale delle libertà a confronto debba in quel momento

prevalere, quale sia la decisione più prudente per rendere effettiva la percezione di un sostanziale rispetto della dignità di ogni persona.

Oggi la sicurezza è questione che va affrontata sotto vari profili rispetto ai quali viene in gioco sempre più il bilanciamento tra interessi pubblici in conflitto tra loro piuttosto che l'azione riparatrice o di prevenzione della mera lesione dell'ordinamento ed è coniugata e declinata in vari modi: per questo motivo è maturato il convincimento, da qualche anno, che le politiche di prevenzione e repressione di polizia debbano accompagnarsi a tutte le altre politiche di prevenzione sociale e a quelle fondate su un'adeguata lettura delle più pressanti emergenze che interessano la cittadinanza, in uno sforzo comune di tutti i livelli di governo territoriali.

Ciò per fornire un quadro di risposte coese e funzionali alle esigenze avvertite dalla gente.

Oggi la vera sfida per le democrazie, che sui valori sopra elencati fondano l'etica dei propri ordinamenti, è quella di tutelare la sicurezza mantenendo intatto il profilo delle libertà e possiamo affermare che i grandi progressi delle società moderne e le conquiste maturate in settori di straordinaria importanza quali la tutela dei diritti umani, la *privacy* dei cittadini, la salvaguardia delle libertà fondamentali, l'affermazione di principi di trasparenza, la libera circolazione delle persone e delle informazioni, la libera espressione del pensiero e dei culti, il diritto ad un giusto processo, non siano considerati elementi di sostanziale incompatibilità con l'eccezione legale della tutela della sicurezza.

L'affermazione del principio di sussidiarietà, la nuova configurazione soggettiva introdotta dal nuovo testo dell'art. 114 della Costituzione relativamente agli elementi costitutivi della Repubblica, aprono uno scenario certamente nuovo quanto alla definizione contenutistica del concetto di sicurezza: insomma, la Repubblica, con le sue componenti, le libertà e la sicurezza sono un tutt'uno. E la sicurezza tende ad assumere una connotazione valoriale che non manca di avere riflessi anche sul piano giuridico positivo, nel senso che viene qualificata come un diritto in sé del cittadino.

## Il coordinamento dell'azione pubblica negli uffici territoriali di Governo

ANTONIO GIANNELLI<sup>1</sup>

I numerosi interventi legislativi che, negli ultimi anni, hanno progressivamente inciso in maniera significativa sull'architettura istituzionale repubblicana, inducono ad interrogarsi sulla efficacia che ha dimostrato di poter sortire il coordinamento di diversi attori, istituzionali e non.

L'esigenza, ormai ineludibile, che l'azione pubblica si addentri in quelle forme di regolamentazione delle relazioni non competitive che sempre di più connotano l'*agere* istituzionale, viene in questo senso evidenziata ancor più dalla progressiva moltiplicazione dei centri di competenza amministrativa, alcuni dei quali peraltro caratterizzati da una spiccata vocazione autonomista.

L'obiettivo che ci si pone con questo contributo è, dunque, quello di compiere una riflessione sulla funzione di coordinamento del prefetto attraverso un'analisi delle precipue modalità d'azione che la caratterizza in seno ai nuovi uffici territoriali del Governo. La tradizionale mediazione istituzionale curata dal prefetto sul territorio si rafforza, infatti, attraverso una esaltazione di quella funzione di coordinamento che, connotandone fin dall'origine la vocazione generalista, diviene momento ineludibile in vista dell'armonico modo di atteggiarsi dei diversi soggetti istituzionali operanti a livello periferico. Trasformandosi, ogni giorno di più, da una generica attribuzione prefettoriale in una precisa missione da esercitarsi, nei vari spazi pubblici, in cui il prefetto è chiamato a garantire la coesione sociale e quella territoriale, accanto a quella tipicamente istituzionale.

L'autorevolezza, fondamento di quell'autorità indispensabile alla garanzia del rispetto della relazionalità delle pretese dei singoli soggetti attivi di una questione, marca la percezione della funzione prefettoriale nella misura in cui, realmente, questa riesce a corrispondere alla esigenza concreta di favorire l'effettività dei rapporti intersoggettivi.

Troppo spesso, infatti, si assiste ad occasioni di incontro su specifiche tematiche in cui, lungi dal crearsi un autentico confronto tra le diverse posizioni, la discussione si traduce in una dialettica antagonista in cui l'obiettivo non è tanto quello di relazionarsi in vista della individuazione di una possibile soluzione, quanto quello di far prevalere la propria pretesa. Così rivelandosi la inutilità della funzione espletata, ridotta a un gioco dialogico tra i protagonisti non idoneo al raggiungimento di obiettivi concreti.

<sup>1</sup> Viceprefetto, Presidente della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Bologna.

Il punto su cui si vuole attirare l'attenzione è insomma quello per cui gli esiti negativi delle valutazioni congiunte si rivelano tali nella misura in cui nessun "incontro" si è generato tra le opposte posizioni a causa della sostanziale mancanza originaria da parte del singolo attore della volontà di porsi in relazione agli altri.

La capacità di favorire il reciproco riconoscimento costituisce, dunque, il *proprium* della legittimazione dell'istituto prefettizio, che riscopre nell'attitudine a consentire la relazionalità il suo antico codice genetico.

La condivisione, del resto, si mostra quale circostanza fondamentale acchè la originaria adduzione di pretese contrapposte confluita in soluzioni mediate possa poi consentire un concreto rispetto di queste ultime attraverso un'attuazione leale delle stesse.

È interessante, infatti, considerare come la forza cogente della decisione discendente da un reale incontro tra posizioni divergenti sia di gran lunga maggiore di quella propria di una normatività per così dire "esterna" al rapporto. È alla luce di quanto osservato, dunque, che può affrontarsi il tema di queste riflessioni e, cioè, la ritenuta centralità della funzione di coordinamento nel modo di atteggiarsi del prefetto.

Funzione che diviene un vero e proprio tratto caratterizzante l'azione sul territorio, ove le attribuzioni di amministrazione attiva appaiono corollario del dispiegarsi di un'attività che deve vedere nel dinamismo mediativo la ragion d'essere dell'istituto prefettizio.

Coordinare, allora, le pretese altrui nel senso sopra ricordato non può che significare mettere a disposizione "luoghi" in cui possono veramente esprimersi le posizioni dei singoli. In cui il messaggio che questi reciprocamente si trasmettono si rivela autenticamente reale in considerazione della coerenza che deve esistere tra l'intenzione dell'emittente e la capacità di ricezione del destinatario.

È in questo senso che si ritiene che il coordinamento costituisca l'espressione tipica della funzione di amministrazione generale, come del resto mostra lo stesso legislatore quando, a fronte della necessità di individuare momenti di discussione qualificati e riconosciuti, sente l'esigenza di istituire dei luoghi in cui tanto sia destinato ad avvenire.

Il ruolo di terzietà del prefetto in quanto espressione di superiori interessi dello Stato lo rende, senza dubbio il medio istituzionale meglio in grado di esercitare una qualificata opera di raccordo e mediazione, oltre che di rete di governo.

Se ci si sofferma brevemente su tale ultimo aspetto può ben comprendersi come questa sia, in definitiva, la ragione della individuazione per legge di una serie di "luoghi" ove il coordinamento prefettoriale è destinato ad esplicarsi secondo i canoni che si è tentato di delineare.

Quante volte, infatti, nella realtà di tutti i giorni le conclusioni dei tavoli prefettoriali si risolvono in costruzioni tanto complesse quanto fondate su una mera necessità di arrivare ad una decisione congiunta? Circostanza che, tuttavia, facendo restare fuori l'intima convinzione della fondatezza delle determinazioni assunte,

porta frequentemente a degli inadempimenti, ovvero, ancor prima già nello svolgersi del rapporto, a vere e proprie resistenze.

Va qui il pensiero alla tematica dell'ordine e della sicurezza pubblica, in cui le reciproche diffidenze e, in qualche caso, il non riconoscimento del coordinatore, inducono a non aprirsi appieno alla relazione, così favorendo un apporto stereotipato e basato su valori difensivi. Con la conseguenza che, scattando in caso d'inadempimento la impositività dell'ordine normativo, il coordinatore può tentare solo di riaprire un canale relazionale, ma ben difficilmente sanare le ferite dei rapporti interistituzionali pregressi.

In questo senso emergendo, con immediata evidenza, la strategicità della funzione di coordinamento prefettoriale che, lungi, come pur da più parti si lamenta, di esser priva di forza impositiva, si permea di quest'ultima, attesa la missione di medio istituzionale che trova nel rischio di reciproca inutilità la propria forza. In qualche modo, preoccuparsi di come imporre le scelte fatte significa, infatti, per quanto detto, aver fallito nel raggiungimento di una posizione condivisa ancorché congiunta.

Più forte, si potrebbe dire quasi indissolubile, è invece la scelta condivisa, pur se originata dal confronto, anche deciso, delle posizioni rispettivamente manifestate nella relazione: qui si mostra come l'incidenza dell'opera dell'istituzione prefettizia quale terzo mediatore negli spazi pubblici condivisi non consista nella eliminazione delle diversità bensì nella ricerca di una soluzione dei conflitti e delle controversie tale da ripristinare la relazionalità del rapportarsi.

La complessiva attività così profusa dal rappresentante del Governo sul territorio costituisce, peraltro, una formidabile arma per prevenire quelle manifestazioni di tensione sociale che spesso sono la solida base di molte forme di criminalità.

Appare emblematica nell'ottica proposta l'individuazione da parte del legislatore di una serie di "luoghi" in cui la centralità del ruolo in tali termini assegnato all'istituto possa svolgersi attraverso l'esercizio della funzione di coordinamento.

Una funzione che, improntata all'effettività della relazione tra i diversi attori coinvolti, possa peraltro esaltarsi in seno agli uffici territoriali del Governo, fondando il suo esercizio su quella specificità generalista che sostanzia il codice genetico del richiamato istituto alla luce della necessaria previsione di una sovraordinazione esclusivamente funzionale dei soggetti da coordinare. Sovraordinazione che, del resto, era stata emblematicamente riconosciuta al prefetto dall'articolo 8, lettera e) della l. 7 agosto 2015, n.124, in vista dell'esercizio di una delega al Governo volta alla riorganizzazione dello Stato sul territorio.

Il pensiero corre allora proprio ai richiamati "luoghi", quando si riflette sulla necessità che il coordinamento consista in un reale dialogo tra parlanti. È corretto dunque sostenere, come spesso avviene, che il coordinamento prefettizio sia una formula vuota che, attraverso i tavoli in cui esso si espleta, porti solo ad un fiume di parole prive di pratica incidenza?

La risposta, in considerazione di quanto detto, non può che essere negativa.

Ritenendosi, anzi, che il coordinamento, sempre se perseguito ed attuato con quella passione consequenziale alla conoscenza ed intima convinzione del reale ruolo che si riveste, costituisca uno strumento di essenziale incidenza per attuare in misura congiunta azioni condivise.

Certo, occorre che la massima autorità amministrativa dello Stato in provincia abbia la possibilità di dettare il modo di agire indicando le priorità strategiche fatte conoscere dalle strutture centrali di cui costituisce promanazione; ma tanto deve costituire l'*extrema ratio*, esplicandosi realmente la funzione di coordinamento assegnata nel praticare la capacità di applicare anche ai rapporti intersoggettivi tra rappresentanti di articolazioni pubbliche e, dove serva, anche del privato e del privato sociale, quella possibilità di relazione che, in definitiva, si reputa costituisca la vera matrice di una rinnovata etica dell'azione pubblica.

L'essenza della funzione di coordinamento assegnata al rappresentante dello Stato si evidenzia, infatti, proprio allorquando si consideri come il medesimo venga nel tempo sempre più visto come il punto di approdo di questioni che richiedano una disamina congiunta delle posizioni in vista del raggiungimento di un obiettivo comune.

In maniera maggiore o minore a seconda della latitudine in cui si trovi a operare, infatti, egli costituisce, in special modo sul territorio, viva testimonianza di quanto si è innanzi sostenuto.

La concretezza dell'esperienza quotidiana mostra che al coordinamento prefettoriale si ricorra in misura ben superiore rispetto alle ipotesi pur legislativamente previste, molte delle quali peraltro sacralizzate dalla norma all'esito di un esperimento in via di fatto del richiamato coordinamento, in quanto imposto da emergenti situazioni di carattere concreto.

Si tratta di situazioni, del resto, evidenziatesi nel tempo, anche a causa della crescente complessità dei centri d'imputazione istituzionale, oltre che di quella espressione d'interessi comuni e, in maniera più intuitiva, degli altri nel tempo progressivamente affermatasi alla luce dell'attuazione del principio di sussidiarietà.

Una funzione di coordinamento esercitata nei termini ricostruiti dagli appartenenti alla carriera prefettizia appare peraltro decisiva in vista dell'affermazione di quelle reti istituzionali cui si è fatto cenno. Reti sempre maggiormente decisive per sistematizzare, pure al di là degli angusti confini delle disposizioni normative in ogni caso esistenti, rapporti volti a rendere più efficaci, semplificandole e rendendole effettive, le azioni comuni necessarie, a seconda dei casi, perché l'operato pubblico raggiunga risultati concreti.

Ecco allora che l'azione di coordinamento del prefetto, specialmente quando esercitata fuori dal limitato, quanto rilevante, confine dell'armonizzazione delle Forze di polizia, si distingue nettamente per quanto detto da altre forme di regolazione dei rapporti non conflittuali troppo spesso tra loro confuse.

La differenza che intercorre tra coordinamento e sovraordinazione evidenzia in questo senso come sia stata quella equiordinata la forma ordinaria in cui si è

tradizionalmente svolta l'azione prefettoriale di coordinamento, attagliandosi invece quella sovraordinata alla gestione dei rapporti tra le Forze di polizia. E anche quando tale azione di coordinamento si svolge in tema di ordine e sicurezza pubblica, va sottolineato come la sovraordinazione d'indirizzo assegnata al prefetto indichi in realtà una posizione di primazia e non di supremazia.

Il coordinamento prefettoriale non può, infatti, che caratterizzarsi in linea generale per il fatto che ognuno dei coordinati è concorrente alla formazione del disegno complessivo restando individualmente rilevanti le singole posizioni.

L'ottica funzionalistica in cui deve essere letta la dinamica procedimentale conferma l'essenzialità di un punto di riferimento istituzionale che armonizzi gli atti dei diversi soggetti legittimati, senza poter in alcun modo esso stesso venir considerato un cooperante, attesa la diversa missione attribuitagli.

In questa ottica, però, la posizione di primazia che si propone, diventando un tratto caratterizzante del coordinamento equiordinato cui si è fatto cenno, deve accompagnarsi a una posizione di sovraordinazione esclusivamente funzionale del prefetto, tale da consentire una chiusura del sistema laddove gli strumenti dialogici non abbiano consentito l'emergere di una posizione autenticamente comune.

La funzione di mediazione che connota l'istituto prefettizio solo in tal modo ne esce potenziata, in quanto più il procedimento volto all'assunzione di una decisione comune si snoda attraverso le logiche del reciproco riconoscimento favorito dal coordinamento cooperativo, meglio essa riesce a orientare l'esercizio dei poteri discrezionali dei singoli nei limiti segnati dalle legittime esigenze del coordinamento.

La capacità di favorire il reciproco riconoscimento costituisce, dunque, il *proprium* della legittimazione dell'istituto prefettizio, che riscopre nell'attitudine a consentire la relazionalità il suo antico codice genetico: il prefetto, specialmente quando alla guida di un ufficio territoriale del Governo, oltre che un solido punto di riferimento, deve rivelarsi un fondamentale interprete della esigenza contemporanea di contrastare il misconoscimento della dignità di ognuno.

Del resto, ciò è quanto si verifica in quelle realtà in cui l'individuo chiamato a rappresentare l'istituzione prefettizia riesce a esercitare a pieno il ruolo tratteggiato, interpretandone la funzione fondante e per questo facendole acquisire una piena e riconosciuta centralità negli spazi pubblici che si aprono alla discussione.

Esercizio di un ruolo, si propone sotto voce, che dovrebbe divenire meno frutto di spontanee inclinazioni e più conseguenza di un consapevole svolgimento, in quanto formato nel tempo, di una funzione indispensabile al recupero di campi pubblici condivisi.

In questo senso la forza cogente della decisione discendente da un reale incontro tra posizioni divergenti diviene di gran lunga maggiore di quella propria di una normatività per così dire "esterna" al rapporto.

Ci si rende ben conto di compiere un'affermazione difficile da accettare da parte di chi si è formato nella logica della precettività dell'imperativo giuridico fine a se stesso. Si è però convinti che il passaggio dalla pretesa alla regola è sicuramente



più fluido e avvertito come conseguenza di scelte volute degli attori laddove effettivamente essi si siano armonizzati nel ritrovamento di una posizione condivisa e non semplicemente comune.

Ciò che in definitiva si sostiene è che il prefetto, quale terzo mediatore istituzionale, pur se chiamato a esercitare la primazia assegnata solo ove indispensabile per consentire di conciliare posizioni assolutamente divergenti, ordinariamente deve favorire non il raggiungimento di un punto di equilibrio forzato, per questo estremamente fragile ed esposto alle inevitabili violazioni connesse a regole sentite come un peso, quanto di fare tutto il possibile per trovare una soluzione figlia del reciproco riconoscimento della *dignitas* che connota ogni singola posizione, che allora porti alla condivisione della scelta compiuta insieme all'esito di un reale confronto tra le diverse posizioni.

In tale prospettiva, l'esercizio delle attribuzioni connesse alla posizione di sovraordinazione funzionale rappresenta un doloroso fallimento sotto il profilo relazionale, eppure indispensabile da regolare in vista della definizione di puntuali azioni pubbliche unitarie.

Appare evidente, allora, come il delicato compito cui è chiamato l'istituto prefettizio lo porta a essere cercato come momento non semplicemente unificante ma come garante effettivo dell'esercizio dei diritti civili. Diritti che, prima ancora che la tutela generale dell'ordine e della sicurezza pubblica e insieme al rispetto del principio di leale collaborazione, i prefetti quanto mai oggi sono chiamati a garantire con il proprio qualificato operato.

## FINANZA PUBBLICA E LOCALE

La legge di bilancio 2018: le misure e le prospettive di finanza pubblica e gli interventi per la funzionalità del Ministero dell'interno e la stabilizzazione finanziaria degli enti locali

PAOLO CANAPARO<sup>1</sup> E ROBERTO PELLEGRINO

### Premessa: la struttura della legge di bilancio

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)<sup>2</sup> rappresenta la seconda applicazione (dopo l'esordio con la manovra dell'anno scorso) delle riforme dell'ordinamento contabile intervenute nel 2016, con cui è stata operata una rivisitazione profonda della struttura su cui si cala la decisione di bilancio<sup>3</sup>, in particolar modo superando il tradizionale schema normativo di finanza pubblica fondato sulla preparazione di due distinti provvedimenti legislativi (legge di stabilità e legge di bilancio) e passando a un modello basato su un unico provvedimento (legge di bilancio) composto da due sezioni sostanzialmente corrispondenti ai due precedenti strumenti normativi.

Il processo di approvazione della legge di bilancio viene, peraltro, preceduto da alcuni documenti governativi che fanno delle previsioni sull'andamento dell'economia e stabiliscono una base di obiettivi finanziari su cui impostare la discussione: il Documento di economia e finanza (Def) è approvato a primavera; nella prima metà di ottobre compare la Nota di aggiornamento al Def. Sullo sfondo, la riforma della *governance* economica della Ue attuata fra il 2010 e il 2013, nel contesto della crisi del debito sovrano e con un insieme eterogeneo di misure (regolamenti, direttive, trattati extra-Ue) che ha dato vita a una nuova procedura: il

<sup>1</sup> Viceprefetto, Capo Ufficio di Staff dell'Ufficio Informazione, nell'ambito dell'Ufficio Stampa e Comunicazione del Ministero dell'interno.

<sup>2</sup> Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 302 del 29 dicembre 2017 - Supplemento Ordinario n. 62.

<sup>3</sup> Essa rispecchia le novità introdotte con il processo di riforma del bilancio dello Stato, avviato con la legge n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e proseguito con la legge costituzionale n. 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e con la legge n. 243/2012 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) e, da ultimo, con la legge n. 163/2016 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243) e con i successivi decreti legislativi del 2016 n. 90 (Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196) e n. 93 (Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

semestre europeo. Essa prevede che nei primi sei mesi di ogni anno si stabiliscano le linee generali dell'evoluzione economica dell'Unione e articolate istruzioni per ciascuno Stato. Successivamente, fra novembre e dicembre - in piena sessione di bilancio - viene pubblicata un'analisi economica della Commissione che il Consiglio europeo riprende nei due mesi successivi; a marzo sono pubblicati i *country-report* della Commissione, per ciascuno Stato membro, cui ognuno deve rispondere ad aprile con due documenti programmatici (sostanzialmente il Def di primavera), che le istituzioni comunitarie leggono e (eventualmente) correggono.

Anche il profilo temporale della presentazione dei documenti - programmatici e legislativi - afferenti alla sessione di bilancio, è stato oggetto di modifica ad opera della novella alla legge di contabilità. Le date di presentazione della Nota di aggiornamento al Def, da un lato, e del disegno di legge di bilancio, dall'altro, sono state fissate, rispettivamente, al 27 settembre e al 20 ottobre di ciascun anno. Mentre il termine del 27 settembre risulta essere stato ampiamente rispettato, altrettanto non si può dire per il termine del 20 ottobre: il d.d.l. di bilancio per il 2018, infatti, risulta presentato al Senato della Repubblica in prima lettura il 29 ottobre, analogamente a quanto avvenuto con la precedente sessione di bilancio<sup>4</sup>.

### La fisionomia della legge di bilancio 2018

Va preliminarmente osservato che la Parte I della legge (relativa alle misure di carattere normativo per la realizzazione degli obiettivi programmatici), in quanto approvata con la tecnica del "maxiemendamento", con contestuale apposizione della questione di fiducia, consta di un solo articolo con 1181 commi, il che ne rende, anche quest'anno, particolarmente disagiata la lettura.

La legge di bilancio 2018 è stata peraltro l'ultimo intervento legislativo di ampio respiro della XVII Legislatura. Così nel provvedimento sono confluiti tutti gli interventi normativi improcrastinabili, da adottare entro l'anno 2017 o comunque entro la fine della Legislatura, che non hanno trovato recepimento - per ragioni tecniche o politiche - nel coevo decreto legge n. 148/2017 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili)<sup>5</sup>. Anche in ragione di questa contingente situazione istituzionale, la legge di bilancio 2018 ha assunto il carattere di provvedimento *omnibus*, con una elevata parcellizzazione delle misure ed una proliferazione di misure *lato sensu* settoriali, confermando quella tendenza non pienamente in linea con le finalità della legge n. 196/2009, di riforma degli strumenti di manovra finanziaria, che intendevano semplificare le vicende della sessione di

<sup>4</sup> Sul punto la Relazione quadrimestrale della Corte dei conti sulle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2017, disponibile sul sito [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it), ha osservato che "come si è rilevato nella corrispondente Relazione dello scorso anno, quando la presentazione presso la Camera dei Deputati in prima lettura del provvedimento era avvenuta il 27 ottobre, va ribadito che pro futuro appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento".

<sup>5</sup> Si pensi al c.d. "Milleproroghe", in passato generalmente adottato con separato provvedimento di urgenza e invece, nel 2017, confluito, nel corso dell'iter parlamentare, nella legge di bilancio per il 2018.

bilancio e ridurre i contenuti dei relativi strumenti legislativi, valorizzando i disegni di legge delegati e le leggi annuali, tra cui la legge annuale sulla concorrenza che soltanto nel 2017 è stata per la prima volta adottata<sup>6</sup>.

La Corte dei conti ha sottolineato più volte la presenza nella Sezione I della legge di bilancio di un numero consistente di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni contenenti interventi microsettoriali e localistici<sup>7</sup>. La particolarità sta ora nel fatto che il citato divieto contenutistico, come segnalato dalla Corte dei conti, assume una valenza diversa dopo l'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità, che ha dato attuazione al corrispondente articolo 15 della legge c.d. "rinforzata" n. 243/2012, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto nell'art. 81, comma 6, della Costituzione (contenuto della legge di bilancio). La Corte ha notato che *"la riproposizione, ad opera della legge "rinforzata" e della relativa legge attuativa, del descritto vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio presenta profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità. La questione potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge "rinforzata" direttamente attuativa di una norma costituzionale"*.

L'elevato numero di disposizioni contenute nella legge è imputabile, da una parte, al d.d.l. presentato in Parlamento dal Governo (AS 2960), che già constava di 120 articoli, per complessivi 519 commi. All'esito della prima lettura al Senato lo schema di provvedimento comprendeva già 19 articoli, per complessivi 789 commi. A seguito della presentazione di 4.719 emendamenti e subemendamenti (21 dal Governo, 11 dai relatori, il resto dai parlamentari), sono stati approvati 173 correttivi. Il testo definitivamente approvato dai due rami del Parlamento è risultato composto da 19 articoli per complessivi 1290 commi. In particolare - oltre a nuove disposizioni e alla rideterminazione di alcuni effetti di misure già presenti nella versione iniziale della manovra - sono state approvate numerose norme con impatto finanziario molto limitato e di natura settoriale e ciò solo in parte è derivato dal recepimento di interventi che avrebbero trovato altrimenti collocazione nel cosiddetto "Milleproroghe", che quest'anno non è stato emanato. Tale proliferazione delle disposizioni in sede parlamentare (al netto dei numerosi accorpamenti) rende

<sup>6</sup> Legge 4 agosto 2017, n. 124.

<sup>7</sup> Si segnalano, ad esempio, norme come i commi 227 e ss. (Censimenti ISTAT), 339 (Ristrutturazione Chiesa di San Michele sita in Villafranca in Lunigiana), 341 (Contributo Biblioteca italiana per i ciechi "Regina Margherita" di Monza), 343 (Contributo alla Fondazione Teatro Donizetti di Bergamo per la realizzazione del Festival Donizetti Opera), 344 (Costituzione organico tecnico-amministrativo ISIA di Pescara), 345 (Contributo abbazia San Caprasio di Aulla), 375 (Commissario straordinario Università Napoli), 461 ss. (Notificazioni a mezzo posta), 495 ss. (Miglioramento gestione archivi notarili), 535 ss. (Status personale Autorità di bacino distrettuali), 562 (Modalità amministrative potenziamento strada provinciale n. 103 "Antica di Cassano"), 574 (Interventi per Matera), 575 (Modifiche al codice della navigazione), 587 (Contributo Fondazione Gran Sasso d'Italia), 593 ss. (Modalità utilizzo risorse valorizzazione professionalità docenti delle istituzioni scolastiche statali), 907 (Modifica della fascia demaniale marittima in riferimento ad un comune del Molise), 1026 (Transizione verso la tecnologia 5G), 1059 (Risorse al Comune di Merano per il rilancio dell'ippodromo), 1060 (Istituzione registro distributori ed esercenti di gioco) e 1097 ss. (Norme in materia ordinamentali in materia di lavoratori dello spettacolo).

evidente come la legge di bilancio abbia scontato un doppio e prevedibile *handicap*. Da un lato, come già detto, quello di ritrovarsi a essere l'ultimo provvedimento (economico) della Legislatura e quindi anche l'“ultimo treno” sul quale far salire disposizioni che in una fase di normalità sarebbero state destinate altrove (vedi decreto c.d. Milleproroghe, ma non solo); dall'altro, quello di dover subire la pressione di molti parlamentari che, in vista del “rompete le righe”, si giocavano l'ultima *chance* per il sostegno di interessi circoscritti e particolaristici. L'evidente febbrile attività di mediazione politica è evidenziata dall'*iter* di formazione, nel corso del quale è stata tra l'altro posta, ad ogni lettura, la questione di fiducia, con evidenti effetti anche in termini di articolazione dello stesso testo, composto da un elevatissimo numero di commi che rende talora difficile la lettura e il coordinamento delle misure adottate. La complessità degli interventi di regolazione contenuti dalla legge, le difficoltà di mediazione politica e l'impossibilità di definire puntualmente le questioni in sede di legislazione primaria hanno poi alimentato il sistematico ricorso - ormai abituale - ad un elevato numero di provvedimenti attuativi, per lo più decreti interministeriali: ben 151, di cui 45 assegnati al Ministero dell'economia e delle finanze in veste di proponente, mentre 7 sono in carico al Ministero dell'interno. In tal senso, si è confermata la tendenza di rinviare in sede governativa tempi e contenuti attuativi a volte determinanti per il buon esito di misure qualificanti la manovra e i cui effetti sono stati già contabilizzati dalla legge di bilancio.

### Le misure e le prospettive di finanza pubblica

Dopo l'approvazione definitiva del testo della legge di bilancio, la manovra “lorda” per il triennio 2018-2020 è arrivata a quota 27,8 miliardi. L'intervento finanziario più rilevante consiste nella disattivazione della clausola di salvaguardia sull'IVA che, dopo una prima sterilizzazione effettuata tramite il decreto legge n. 50 del 2017, determina ora minori entrate per 15,7 miliardi. Gli altri interventi riguardano principalmente il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, il rilancio dell'occupazione giovanile attraverso la decontribuzione, il contrasto alla povertà e il sostegno degli investimenti pubblici e privati. Vengono inoltre rifinanziati le missioni internazionali, il *bonus* per i diciottenni e il cosiddetto “*bonus - bebè*”. Consistenti sono anche gli interventi a favore di regioni ed enti locali. Nel complesso *restyling* operato dai due rami del Parlamento, a lasciare maggiormente il segno è stata la Camera che ha aggiunto quasi 500 commi alla “Sezione 1” dell'articolato licenziato nel primo passaggio a Palazzo Madama (684 commi) con un impatto “lordo” di circa 900 milioni dei correttivi approvati, a fronte di una revisione del testo decisa nella prima lettura al Senato di 541 milioni nel 2018.

Dal punto di vista della distribuzione temporale della manovra attuata con la legge di bilancio 2018, essa non presenta una dimensione essenzialmente di breve periodo, con una concentrazione di effetti riferita principalmente al primo anno del triennio, come era per lo più accaduto nella sedicesima Legislatura. Infatti, la legge di bilancio per il 2018 si conferma quale strumento ai fini della manovra di finanza

pubblica anche in un'ottica di medio periodo ed è tale da fungere così da strumento per la regolazione della finanza pubblica di carattere programmatico. Ciò accade però in forma disomogenea dal punto di vista quantitativo, data la forte riduzione dell'impatto del terzo anno rispetto ai due precedenti.

La manovra di finanza pubblica, di fine Legislatura, mostra peraltro i rischi evidenziati dall'Ufficio parlamentare di bilancio che, nel Focus n. 3 del 13 febbraio 2018, intitolato "Situazione e prospettive della finanza pubblica italiana", ha segnalato alcuni fattori d'incertezza e indeterminatezza: la riduzione graduale delle entrate è in parte finanziata da misure di contrasto all'evasione, difficili da stimare *ex ante* e di natura straordinaria; l'andamento dei tassi d'interesse potrebbe essere condizionato sfavorevolmente dall'azzeramento graduale del *quantitative easing* e dalle incerte prospettive economiche mondiali; la spesa per il pubblico impiego per questo e i prossimi anni dipende dall'entità delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali, che potrebbero essere maggiori di quelle stanziare, e dall'allentamento del blocco del *turn over*; incerti sono i proventi delle privatizzazioni e limitati quelli che possono derivare da dismissioni immobiliari (1,2 miliardi l'anno nella media dell'ultimo decennio, inferiori al miliardo nel 2015, e 2016). A questi profili di incertezza si aggiungono una serie di elementi critici che dovranno essere considerati nelle scelte di politica di bilancio della prossima Legislatura: in particolare, l'eventuale eliminazione, a saldi invariati, delle clausole di salvaguardia di IVA e accise (0,7 per cento del PIL il prossimo anno, 1 per cento in quello successivo) implicherebbe il reperimento di coperture alternative. Allo stato attuale, non sono infatti ipotizzabili margini per la concessione di ulteriore flessibilità rispetto alle regole UE, analoghi a quelli che hanno contribuito a finanziare in larga parte in *deficit* la disattivazione della clausola per il 2018.

Inoltre, i recuperi di gettito attraverso misure di riordino e riduzione delle *tax expenditures*, pur oggetto di analisi a livello istituzionale negli ultimi anni, non sono stati attuati e la loro razionalizzazione comporta rilevanti effetti redistributivi e settoriali. È altresì difficile pensare che significativi recuperi di risorse possano derivare dalla spesa pensionistica. Al contrario, la sua sostenibilità nel lungo periodo potrebbe essere messa a rischio in caso di revisioni, senza copertura, del sistema previdenziale attuale e, in particolare, della riforma del 2011, che assicura notevoli risparmi anche in prospettiva. L'Ufficio parlamentare di bilancio conclude che appare improbabile - e non auspicabile - che la riduzione degli investimenti pubblici, in atto dal 2010, continui a contribuire al contenimento del *deficit*, dati gli ingenti fondi autorizzati dalle ultime manovre di bilancio. Si aggiunge la circostanza che la spesa sanitaria, dopo numerosi interventi, risulta tra le meno elevate, in percentuale del PIL, tra i maggiori paesi europei. È difficile immaginare spazi per ulteriori tagli a meno di non ridurre la qualità dei servizi offerti o il perimetro dell'intervento pubblico in questo settore.

## Le disposizioni per la funzionalità del Ministero dell'interno

La legge di bilancio 2018 contiene un significativo pacchetto di assunzioni di personale del Ministero dell'interno, volto all'efficientamento e al ricambio generazionale delle risorse umane a disposizione. A tale riguardo, è stata autorizzata, nel biennio 2018-2019, la "stabilizzazione" del personale (per un totale di 440 unità) già in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato presso gli Sportelli unici per l'immigrazione. Sono state previste assunzioni nel Comparto Sicurezza-Difesa e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mirando a ripianare gradualmente la dotazione organica - per il cinquanta per cento - delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, attraverso un piano pluriennale di assunzioni dal 2018 al 2022, per dare risposta alle specifiche necessità connesse all'espletamento dei rispettivi compiti istituzionali. Inoltre, è stata autorizzata l'assunzione di 400 unità, dal mese di maggio 2018, nei ruoli iniziali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a valere sulle facoltà assunzionali del 2018 relative al 100% delle cessazioni avvenute relativamente all'anno 2017. È stato, inoltre, prorogato al 31 dicembre 2019 il piano di impiego del contingente di complessivi 7.050 militari appartenenti alle Forze Armate per la prosecuzione dell'Operazione "Strade Sicure".

In ragione della intensificata attività internazionale in tema di contrasto al terrorismo internazionale e di gestione dei fenomeni migratori, è stata adottata, poi, una disposizione che autorizza la spesa necessaria - nel prossimo triennio - per consentire al personale della carriera prefettizia di prestare servizio all'estero per periodi continuativi superiori a sei mesi. Tale norma assume rilevanza tenuto conto della significativa esigenza di inviare personale in alcune specifiche sedi diplomatiche ed organismi internazionali, tra cui la sede N.A.T.O. di Bruxelles.

## La stabilizzazione finanziaria degli enti locali e la promozione degli interventi pubblici locali

Un'ampia gamma di disposizioni della legge di bilancio 2018 è stata dedicata ai profili organizzativi e finanziari degli enti locali e alla ricostruzione dei territori colpiti da eventi sismici<sup>8</sup>. Il triennio 2015-2017 è stato denso di innovazioni per l'assetto e la gestione finanziaria degli enti locali, con elementi di svolta su questioni decisive sia sul versante delle entrate che della spesa. La fine della stagione dei tagli lineari ed alcune importanti riforme (nuova contabilità, superamento del patto di stabilità, progressivo abbandono del criterio della spesa storica quale criterio per la distribuzione delle risorse) hanno aperto scenari per una gestione finanziaria più trasparente e virtuosa. L'allentamento dei vincoli finanziari, dovuto all'abbandono

<sup>8</sup> Per una disamina più estesa delle norme di interesse degli enti locali, v. "La legge di bilancio 2018", a cura di V. ROSSI e R. PELLEGRINO, in *I Quaderni del Viminale*, in <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/publicazioni/i-quaderni-viminale-legge-bilancio-2018>.

del Patto di stabilità e alla revisione della legge n. 243 del 2012, ha permesso di mobilitare risorse significative per il finanziamento degli investimenti locali dopo anni di relativo immobilismo.

Lungo tale linea la legge di bilancio 2018 è intervenuta su diversi settori di interesse: alleggerimento dei vincoli sulla spesa corrente, miglioramento della gestione degli spazi finanziari e delle risorse per investimenti, semplificazioni per i piccoli comuni e ampliamento del *turn over*, risorse per città metropolitane e province, insieme a norme per il rientro alla normalità nella gestione finanziaria e lo sblocco delle assunzioni. Sono presenti, inoltre, norme per migliorare la situazione degli enti in predissesto e dissesto e ulteriori norme in materia di debito, di tesoreria e di riscossione locale. Diverse disposizioni intervengono, altresì, a favore dei comuni interessati dal sisma del 2012, per accompagnare la fase finale della ricostruzione, così come sono previste disposizioni varie per i comuni colpiti dal sisma del 2016. Il punto principale non è la disponibilità di risorse, ma lo snellimento delle procedure, la cui complessità, in campo fiscale, urbanistico e dei lavori pubblici, costituisce un ostacolo all'attivazione di tutte le energie degli amministratori e delle forze sociali nell'opera di ricostruzione.

Per quanto di più stretto interesse del Ministero dell'interno, è stato riconosciuto un contributo, pari a 10 milioni di euro annui, dal 2018, per i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché per quelli costituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti ed è stato altresì elevato il contributo previsto per le fusioni dei comuni, la cui relativa quantificazione dovrà essere commisurata al 60% (e non più al 50%) dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010. Si aggiunge l'aumento del fondo per i piccoli comuni di 10 milioni di euro a decorrere dal 2018 (il totale passa da 100 a 160 milioni). Sul *turn over* del personale dei piccoli comuni, è stato ampliato il campo di applicazione (fino a 5.000 abitanti) delle norme di facilitazione alla sostituzione del personale cessato, portando la percentuale di copertura al 100% per tutti i comuni sino a 5 mila abitanti. È prevista la possibilità di utilizzare la norma relativa alla stabilizzazione dei precari, anche se il beneficiario ha maturato i requisiti in diversi comuni facenti parte dell'ambito di gestione associata. È stato differito al 31 dicembre 2018 l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali.

Per assicurare una soluzione positiva della questione relativa alla disponibilità ed ai costi del servizio di tesoreria è stato previsto l'ampliamento del relativo servizio a Poste Italiane, con il supporto finanziario della Cassa Depositi e Prestiti e l'abbattimento dei rischi del servizio dovuti all'inclusione delle anticipazioni nella massa passiva bloccata in caso di dissesto (elemento che aggravava in modo ingiustificato il costo del servizio per tutti i fornitori), a completamento della facoltà dei piccoli comuni di affidare a Poste senza procedure competitive, già compresa nella "legge Realacci". Il prolungamento al 2021 del regime di tesoreria unica è diretto a contrastare il fenomeno delle "gare deserte", ampiamente diffuso, non solo tra i comuni di minore dimensione.



Dopo tre anni la legge di bilancio 2018 restituisce alle province l'autonomia finanziaria e quella organizzativa, riaffermando i principi contenuti nella Costituzione. Per quanto riguarda la spesa corrente, si registra di fatto l'azzeramento dei tagli imposti dalla legge 190/2014, al netto della riduzione del 50% della spesa di personale. Importanti sono le risorse per gli investimenti: fino ad oggi mai alle province era stato assegnato un fondo che finanziasse programmi straordinari di manutenzione della rete viaria provinciale. Lo sblocco delle assunzioni per il personale a tempo indeterminato è previsto in modo differenziato a seconda delle condizioni effettive di sostenibilità finanziaria degli enti. Si destinano 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018-2020 a favore delle province che risultano in dissesto, o hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, o ne hanno conseguito l'approvazione.

Al fine di migliorare la gestione delle crisi finanziarie degli enti locali, sono state previste la riformulazione o la rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario, la cui durata viene allungata, rispetto all'attuale limite dei dieci anni, fino a venti anni a seconda dell'incidenza delle passività complessive sulla spesa corrente dell'ente. Ulteriori interventi sul riaccertamento straordinario e di uniforme ed autentica interpretazione di norme controverse intendono aiutare gli enti in riequilibrio a pervenire ad un reale risanamento finanziario. In questo campo è stata introdotta la rateizzazione fino a 10 anni dei debiti fiscali e previdenziali per gli enti in riequilibrio finanziario. Per gli enti in predissesto con popolazione superiore a 100.000 abitanti è prevista la possibilità di procedere alla assunzione di mutui per investimenti in mobilità sostenibile anche per il rilancio delle società partecipate operanti nel trasporto pubblico locale.

## ENTI LOCALI

### L'Osservatorio sugli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali

PAOLA BERARDINO

In data 17 gennaio 2018 il Ministro dell'interno ha firmato il decreto recante la "Composizione e modalità di funzionamento dell'Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali ai sensi dell'articolo 6 della legge 3 luglio 2017, n. 105". Il provvedimento è volto a dare attuazione, a livello di normazione secondaria, all'articolo 6 della legge 3 luglio 2017, n. 105 che dispone "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti".

Il Legislatore ha preso dunque atto della rilevanza politica e sociale del fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali<sup>1</sup>, anche a seguito, va evidenziato, delle risultanze dei lavori di una Commissione d'inchiesta istituita *ad hoc* dal Senato della Repubblica. La Commissione, istituita il 3 ottobre 2013, ha svolto una serie di audizioni - anche con il coinvolgimento delle prefetture, delle Forze dell'ordine e della magistratura - a seguito delle quali è stata approvata all'unanimità, in data 26 febbraio 2015, una relazione finale. In tale documento, ha avuto modo di stigmatizzare l'assenza nel nostro ordinamento di una fattispecie *ad hoc* che possa attribuire maggiore e più specifico risalto alle condotte di intimidazione nei confronti degli amministratori locali, posto che molto frequentemente questi atti vengono sottovalutati o, peggio, visti come inevitabili per chi amministra la cosa pubblica, invocando la creazione di una figura autonoma di reato da inserire nella categoria penalistica dei reati contro la pubblica amministrazione. Tra le proposte avanzate dalla Commissione al fine di prevenire il fenomeno, è stata sottolineata l'opportunità di rendere fruibili per gli investigatori il maggior numero di informazioni possibili. Tra i vari passaggi argomentativi della relazione finale si legge:

<sup>1</sup> La definizione di "amministratore locale" va rinvenuta nell'art. 77 del TUEL (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267):  
"1. La Repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità e di rimborsi spese nei modi e nei limiti previsti dalla legge.

2. Il presente capo disciplina il regime delle aspettative, dei permessi e delle indennità degli amministratori degli enti locali. Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento".

*“Il quadro conoscitivo ha mostrato come, nei territori in cui la compagine istituzionale appare più forte, il fenomeno intimidatorio risulti meno rilevante. Per tale ragione si ritiene assolutamente necessario il potenziamento degli strumenti di raccordo e di scambio di informazioni fra le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, la magistratura e gli enti territoriali. In questo contesto devono poi essere valutate positivamente una maggiore procedimentalizzazione degli iter amministrativi e la promozione di protocolli operativi interistituzionali. La creazione di una “rete” e una minore discrezionalità nei processi decisionali consentono non solo di assicurare maggiori tutele agli amministratori locali, ma anche di garantire una maggiore trasparenza ed efficienza dell’azione amministrativa”.*

La *ratio*, dunque, che permea l’intero provvedimento legislativo è riportare l’argomento nell’alveo della tutela della sicurezza pubblica, rafforzando gli strumenti penali contro le intimidazioni ai danni degli amministratori locali, che negli ultimi anni hanno assunto dimensioni preoccupanti. L’Osservatorio, previsto dall’art. 6 della legge n. 105/2017 e dal connesso d.m. attuativo, ha, quindi, la finalità di tenere costantemente sotto controllo il fenomeno, favorendo politiche di medio/lungo termine di cooperazione con gli enti locali, nonché azioni di promozione della legalità e di formazione degli amministratori. L’attuazione dell’articolo 6 è demandata ad un decreto del Ministro dell’interno che si configura come un regolamento ministeriale ai sensi dell’articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Anche su questo punto, al fine di meglio chiarire gli scopi che la legge n.105/2017 si è prefissata, può essere utile richiamare uno stralcio della relazione finale della Commissione d’inchiesta:

*“Tale contesto esige la promozione... di una ampia attività informativa, da realizzarsi anche con ogni mezzo informatico disponibile, quale utile strumento per contrastare il carattere culturale che il fenomeno sembra assumere in certe aree del territorio nazionale. Detta attività andrebbe associata ad una azione di formazione orientata verso gli amministratori con l’obiettivo di definire correttamente il profilo della figura dell’amministratore stesso e circoscriverne, senza fraintendimenti, l’ambito di azione. L’attività formativa orientata avrebbe quale conseguenza l’avvio di una seria discussione sul recupero dell’etica in politica e di una chiarezza di azione, indubbio presupposto per una gestione trasparente della cosa pubblica. L’esigenza di una maggiore formazione degli amministratori locali è particolarmente necessaria per coloro che per la prima volta si trovano a ricoprire incarichi pubblici. In questo quadro formativo particolare attenzione dovrebbe essere apprestata all’utilizzo di internet e dei social network nell’ambito della comunicazione pubblico-istituzionale. In proposito si rileva l’iperbolico diffondersi dell’uso violento della rete, nella quale trovano spazio intimidazioni e minacce derivanti dalla “devianza” della contrapposizione politica, dalla sfiducia nelle istituzioni, nonché dalla urgenza di manifestare i propri dissensi spesso cavalcando troll ampliamenti diffusi. Tali messaggi ingiuriosi e intimidatori non fanno che amplificare i problemi di interlocuzione con la comunità e rendono necessaria una specifica formazione nell’utilizzo dei new media rivolta agli amministratori anche in collaborazione con la Polizia postale”.*

I profili desunti depongono - quanto ai compiti dell'Osservatorio - per competenze di coordinamento delle Amministrazioni dello Stato più direttamente coinvolte e delle associazioni di rappresentanza degli amministratori locali (ANCI e UPI), piuttosto che di amministrazione attiva.

Analizzando più nel dettaglio il decreto del Ministro dell'interno previsto dall'articolo 6, comma 1, della legge n. 105/2017, si rileva che il Legislatore ha attribuito all'Osservatorio sugli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali il compito di assicurare:

- a) il monitoraggio del fenomeno intimidatorio nei confronti degli amministratori locali anche mediante utilizzo di apposita banca dati;
- b) la promozione di studi e analisi per la formulazione di proposte idonee alla definizione di iniziative di supporto agli amministratori locali vittime di episodi intimidatori;
- c) la promozione di iniziative di formazione rivolte agli amministratori locali e di promozione della legalità, con particolare riferimento verso le giovani generazioni.

Il provvedimento disciplina la composizione e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio secondo criteri di flessibilità, in relazione alla possibilità che detto Organismo esamini specifiche problematiche e attribuendo al Ministro dell'interno, che lo presiede, la facoltà di chiamare a partecipare alle riunioni altri soggetti rappresentanti delle istituzioni, delle associazioni e della società civile. Sulla scorta della positiva esperienza del Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, è stato previsto che le riunioni dell'Osservatorio possano svolgersi non solamente presso il Palazzo del Viminale, ma anche - e ciò al fine di testimoniare la presenza e la vicinanza delle istituzioni a fianco degli amministratori locali eventualmente colpiti da atti intimidatori - presso le prefetture-uffici territoriali del Governo.

Il decreto ministeriale prevede, altresì, di affiancare all'Osservatorio, quale necessaria diramazione tecnica dello stesso, un organismo presieduto dal Direttore centrale della Polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza, al quale viene demandato il raccordo tecnico-operativo delle attività di monitoraggio e analisi degli Osservatori regionali istituiti presso le prefetture dei comuni capoluogo di regione, fermi restando i poteri istituzionali di indirizzo e coordinamento dei prefetti in capo al Ministro. Fra le altre competenze previste per questo organismo tecnico, assume particolare rilievo la gestione di un'apposita sezione del sito istituzionale del Ministero dell'interno, ove pubblicare i dati in forma aggregata e anonima sul fenomeno degli atti intimidatori agli amministratori locali, nel rispetto della disciplina sulla *privacy*.

In ogni caso, si stabilisce che l'organismo tecnico riferisca periodicamente all'Osservatorio circa l'andamento del fenomeno e sugli sviluppi delle iniziative in corso e ciò per consentire a quest'ultimo, nella sua composizione plenaria, un costante aggiornamento e una rimodulazione della sua azione di impulso. Parimenti, la disposizione in base alla quale la consueta relazione del Ministro dell'interno

al Parlamento “*sull’attività delle Forze di polizia e sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale*” (ex art. 113 della legge 1 aprile 1981, n. 121) debba dedicare uno specifico paragrafo all’andamento del fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali è funzionale a consentire un virtuoso circolo informativo tra Osservatorio nazionale e Parlamento, anche per quanto concerne eventuali proposte di legge volte ad affrontare con più incisività il fenomeno degli atti intimidatori agli amministratori locali.

Sono previste anche specifiche articolazioni dell’Osservatorio nazionale, configurate come Osservatori regionali e articolazioni provinciali degli stessi da rendere operative, presso le prefetture-UTG, nell’ambito delle Conferenze regionali e provinciali permanenti di cui all’articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 e del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 2006 n. 180. Nelle prefetture capoluogo di regione opereranno, dunque, come diramazione dell’Osservatorio nazionale, Osservatori regionali con la partecipazione dei prefetti delle province della regione, dei questori, dei rappresentanti regionali dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, della magistratura, dell’Amministrazione scolastica, dell’ANCI e dell’UPI. I prefetti dei capoluoghi di provincia potranno comunque istituire, soprattutto in quei contesti ove il fenomeno è più accentuato, Sezioni provinciali quali diramazioni degli Osservatori regionali.

Gli Osservatori regionali avranno compiti di raccolta ed elaborazione dei dati provinciali sul fenomeno degli atti intimidatori (dati che dovranno essere trasmessi per un’analisi tecnica a livello nazionale al Dipartimento della pubblica sicurezza), oltreché di promozione sul territorio di iniziative di formazione e/o di promozione della legalità. Detti organismi hanno, in sostanza, le stesse competenze dell’Osservatorio nazionale, ma il vantaggio è che queste ultime potranno essere concretamente declinate sulla base delle specifiche caratteristiche territoriali<sup>2</sup> (patti territoriali, patti sulla sicurezza, iniziative nelle scuole, manifestazioni per la promozione della legalità etc...). In particolare, essi promuovono in ambito locale, anche sulla base delle direttive dell’Osservatorio nazionale, iniziative di formazione degli amministratori locali e di promozione della legalità, con particolare riferimento alle giovani generazioni, anche nell’ottica di sostenere azioni riconducibili all’articolo 5 del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48. Date le peculiari caratteristiche della regione Valle d’Aosta, ove le competenze prefettizie sono attribuite al Presidente della regione che opera con le competenze del prefetto, e della regione Trentino Alto Adige, ove il Ministero dell’interno dispone di due Commissariati (rispettivamente per le province autonome di Trento e Bolzano) strutturati come prefetture che operano alle dirette dipendenze del Ministero dell’interno, in queste regioni a Statuto Speciale l’istituzione periferica dell’Osservatorio è facoltativa.

<sup>2</sup> Come noto, infatti, il fenomeno degli atti intimidatori varia, per origini storiche e cause economico-sociali, da regione e regione, senza sottomettere il fatto che in alcune realtà esso è ancora del tutto assente.

## Il problema delle regioni nella discussione dei Costituenti

LUCA DI CESARE<sup>1</sup>

L'istituzione delle regioni, posta in essere ad opera dell'Assemblea Costituente, merita un breve esame dei passaggi storici ed ideologici che ne hanno caratterizzato l'insorgere e i successivi sviluppi. Intanto, va preliminarmente chiarito che per regionalismo è da intendere la tendenza politica favorevole alla presenza strutturale delle autonomie locali nell'organizzazione amministrativa dello Stato<sup>2</sup>.

La questione nasce nel Risorgimento, quando nel prospettare l'unificazione politica della penisola si confrontano e si scontrano due concezioni, quella federalista e quella unitaria; la prima insiste su un legame politico che mantenga e garantisca le individualità territoriali esistenti; la seconda pretende la loro totale fusione, anche dal punto di vista amministrativo. Fautore della prima è Giuseppe Mazzini, che condanna decisamente ogni "*concentramento amministrativo*" e vede nella regione l'ente intermedio "*indispensabile*" tra il comune - "*unità primordiale*" - e la Nazione, "*fine e missione di quante generazioni vissero, vivono e vivranno tra i confini assegnati visibilmente da Dio ad un Popolo*"<sup>3</sup>.

Con abilità Cavour, Presidente del Consiglio e grande sostenitore del processo unitario - alla cui teorizzazione è giunto lentamente, ma che ha perseguito poi con insistita determinazione - per non perdere ed incanalare soprattutto la forza etica del pensiero mazziniano, consente che il Ministro degli interni del suo Gabinetto, Marco Minghetti, succeduto al Farini, di cui continua decisamente l'opera, presenti quattro progetti di legge riguardanti l'organizzazione amministrativa e burocratica dello Stato, in cui le regioni vengono inquadrare come circoscrizioni dell'amministrazione periferica dello Stato.

L'opposizione della Destra Storica, che sostiene l'idea di un'amministrazione accentrata sul modello della legge Rattazzi del 1859, la morte di Cavour, il Brigantaggio meridionale, la Terza Guerra d'Indipendenza ed il prevalere dei temi di politica estera, concorrono in successione a fare accantonare il problema come non urgente.

A riprenderlo e portarlo politicamente in primo piano nei primi decenni del '900 è il Partito Popolare Italiano nella persona del suo fondatore Don Luigi Sturzo, forte anche della sua diretta esperienza di amministratore locale. Nella relazione sulle regioni, letta il 23 ottobre 1921 al Congresso del PPI, Don Sturzo espone il

<sup>1</sup> Studente presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Roma Tre. Attualmente svolge uno stage presso l'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari.

<sup>2</sup> Dizionario di Politica. Diretto da Norberto Bobbio e Nicola Matteucci, Redattore Gianfranco Pasquino, UTET, Torino 1976, pp. XI-1097.

<sup>3</sup> G. MAZZINI, *Scritti politici ed inediti*, vol. II, Imola, 1907, pp. 302 e 305; 325, 33, 334.

programma da diversi punti di vista, dimostrando la necessità dell'adozione del nuovo ente, *“concepito come una unità convergente non divergente dallo Stato”*, e ne suggerisce alcune caratteristiche fondamentali: *“elettivo, rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo”*<sup>4</sup>.

Per elettivo egli intende che l'istituto regionale abbia un elettorato diretto a suffragio universale, donne comprese, con un sistema proporzionale; per ente autonomo - autarchico che abbia a capo un governatore, e per amministrativo - legislativo che possa imporre tributi, adottare regolamenti ed emanare leggi di carattere locale nell'ambito del proprio territorio.

Erede di fatto del pensiero sturziano e suo sostenitore è lo statista Alcide De Gasperi, che aveva già condotto in prima linea la battaglia per l'autonomia del Trentino, chiedendo al Governo di Roma il mantenimento delle autonomie godute sotto l'Austria, prima ancora che il territorio venisse annesso all'Italia. A Nitti, capo del Governo, egli chiedeva nel 1919 la completa ricostituzione degli organismi autonomistici del Trentino e di indire quanto prima le elezioni amministrative della regione. A quest'ultima richiesta era allora d'ostacolo la ratifica del Trattato di pace non ancora avvenuta, ma nel settembre del 1920 i deputati del PPI, grazie all'efficace lavoro di De Gasperi, riuscirono a far approvare la legge sull'annessione del Trentino e dell'Alto Adige che per molti aspetti salvaguardava le tradizionali autonomie.

Ma è nel 1943 che, in un opuscolo pubblicato con lo pseudonimo di “Demofilo” (Le idee ricostruttive della Democrazia Cristiana) De Gasperi, nella realistica visione di uno Stato postfascista e democratico sostiene la necessità di creare in forma istituzionale le regioni: *“la più efficace garanzia organica della libertà sarà data dalla costituzione delle Regioni come enti autonomi, rappresentativi e amministrativi degli interessi professionali e locali e come mezzi normali di decentramento dell'attività statale. Dal libero sviluppo delle energie regionali e dalla collaborazione tra queste rappresentanze elettive e gli organi statali risulterà rinsaldata la stessa unità nazionale. Nell'ambito dell'autonomia regionale troveranno adeguata soluzione i problemi specifici del Mezzogiorno e delle Isole. Il corpo rappresentativo della Regione si fonderà prevalentemente sull'organizzazione professionale; mentre per quello del Comune, restituito a libertà, sarà elemento prevalente il voto dei capi di famiglia”*.

Successivamente, nel 1946 egli risolve abilmente la non secondaria questione della nomina dei prefetti, indirettamente sollevata dal Ministro dell'interno - il socialista Romita - nella seduta del 15 febbraio, con la richiesta di approvare la lista dei nuovi prefetti, tutti di carriera; criterio a cui si oppongono sia Nenni che Togliatti, favorevoli invece alla nomina di prefetti politici. De Gasperi stabilisce realisticamente che i prefetti politici che lo avessero chiesto sarebbero stati immessi nei ruoli ministeriali<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici*. Discorsi, Firenze, 1923, pp. 136 e 139.

<sup>5</sup> G. ANDREOTTI, *De Gasperi e la ricostruzione*, edizione cinque lune, pp. 36 e 37.

Il Referendum del 2 giugno 1946, con la scelta della forma repubblicana dello Stato, apre un capitolo nuovo nella storia nazionale. L'Assemblea Costituente, eletta contestualmente, ha nominato una Commissione di 75 membri, presieduta dall'on. Meuccio Ruini, con il compito di elaborare il testo della nuova Costituzione da proporre alla discussione dell'Assemblea. Ruini si rivelò durante i lavori assembleari molto abile nell'opera di mediazione fra le diverse forze politiche.

La Commissione dei 75 era divisa in tre sottocommissioni, la seconda delle quali con lo specifico incarico di elaborare l'ordinamento amministrativo della Repubblica. Presieduta dall'on. Terracini, segretario l'on. Perassi. Alcuni tra i componenti erano gli on.li Ambrosini, Bocconi, Bordon, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cannizzo, Cappi, Einaudi, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mortati, Nobile, Piccioni, Rossi, Tosato e Zuccarini.

A precisarne i lavori era intervenuto l'on. Piccioni con la presentazione di un ordine del giorno - subito approvato - nel quale, prendendo in esame le autonomie locali, si riconosceva la necessità di creare l'ente regionale come persona giuridica e territoriale, vale a dire come ente autarchico con fini propri e capacità di svolgere proprie attività, come ente autonomo dotato di poteri legislativi nell'ambito delle specifiche competenze attribuitegli e nel rispetto dell'ordine giuridico dello Stato, come ente rappresentativo degli interessi locali su basi elettive ed infine come ente dotato di autonomia finanziaria.

Per snellire i lavori venne costituito un Comitato ristretto di dieci membri, composto dagli on.li Ambrosini, Bordon, Castiglia, Codacci Pisanelli, Einaudi, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti e Zuccarini, con il compito di redigere un progetto di ordinamento regionale sulla base dell'ordine del giorno di Piccioni, integrato dagli emendamenti degli on. Zuccarini, Grieco e Lami Starnuti: fra questi, solo gli emendamenti presentati dall'on.le Zuccarini innovavano in modo radicale, in quanto prevedevano come elemento per la riforma dell'organizzazione dello Stato il comune e non la regione, ente - quest'ultimo - da cui gli altri commissari erano invece generalmente orientati a muovere. Da parte della Commissione dei 75 si procedette, quindi, a lavorare sulla base del progetto presentato dall'on. Ambrosini.

Il dibattito visse anche momenti di scontri vivaci e vivacissimi tra esponenti delle diverse fazioni politiche rappresentate, anche se da queste diversità di pensiero scaturivano in genere intelligenti e proficui compromessi. Uno degli scontri più accesi e di particolare durezza venne prodotto dall'esame dell'allora Titolo V intitolato "Le Regioni ed i Comuni". Luigi Einaudi, dell'Unione Democratica Nazionale, sosteneva che per la costituzione della regione occorreva abolire le province perché il mantenimento di queste comportava una moltiplicazione di uffici e tributi fiscali; dello stesso avviso era Emilio Lussu del Gruppo Autonomista, che sosteneva che la provincia dovesse essere abolita in quanto inutile e dannosa, avendo di fatto il solo compito di disporre delle strade e dei manicomi, essendo tutto il resto nei poteri del prefetto, definito un "*barone... rappresentante dello Stato centralizzatore... che con*



*la sua burocrazia riusciva ad annullare ogni iniziativa*<sup>6</sup>.

Per i due deputati l'ente regionalistico non era un corpo intermedio con funzione di raccordo tra la provincia e lo Stato. Contro questa teoria tendente alla soppressione delle province molte voci si levarono, di opposta collocazione politica, come quella dell'on. Egidio Tosato (Democrazia Cristiana) per il quale la provincia non era un ente artificiale ma una realtà storica in quanto un centro di interessi, o come quella dell'on. Aldo Bozzi dell'Unione Democratica Nazionale (si noti: lo stesso raggruppamento di Einaudi) per il quale le province erano da ritenersi centri di attività e di interessi fondamentali difficilmente sradicabili e pertanto da doversi vedere quale persona giuridica di diritto pubblico anche per la sua funzione di raccordo tra il comune e la regione<sup>7</sup>.

All'articolo 114 del progetto la seconda sottocommissione aveva disposto quali dovessero essere i diversi organi della regione: Assemblea, Presidente e Deputazione (non Giunta).

Il Comitato adottò a maggioranza il principio secondo cui l'Assemblea Regionale veniva eletta col sistema elettorale del suffragio universale, diretto e segreto. La figura del Presidente fu oggetto di dibattito in quanto l'on. Grieco, uno dei fondatori del Partito Comunista, aveva proposto di far coincidere le due cariche di Presidente dell'Assemblea e di Presidente della regione, ma il Comitato preferì, in nome di un equilibrio distributivo dei poteri, mantenere separate e distinte le due cariche.

L'originario articolo 116 della Costituzione del 1948 ha dato vita, per evidenti specifiche ragioni storico-politiche e socio-culturali, alle regioni a statuto speciale con la formula: *“Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali”*<sup>8</sup>.

Per la costituzione della regione Friuli - Venezia Giulia, il Presidente della Commissione, on. Ruini, così articola la decisione: *“Il fatto che l'Italia dà queste garanzie ci dà un altro argomento per chiedere che anche la Jugoslavia accordi uno statuto speciale alle sue zone, dove risiede un numero ben maggiore di italiani... La Regione nuova che istituiamo alla nostra mutilata frontiera ha un valore simbolico: di attendere, in una futura revisione del trattato, la sua capitale: Trieste”*<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. Riunione della seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 del 27 luglio 1946.

<sup>7</sup> Riunione della Sottocommissione del 29 luglio 1946.

<sup>8</sup> L'articolo 116 della Costituzione del '48 è stato modificato dalla riforma del Titolo V. L'attuale articolo dichiara che: *“Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”*.

<sup>9</sup> Ruini, Res. A. C., p. 5236.

Ancor più significativo e chiarificatore è l'intervento del relatore on. Ambrosini, che precisa: *“Quando si dice che lo statuto delle cinque Regioni in questione deve essere adottato con legge di valore costituzionale, si fa riferimento alla fonte massima della potestà normativa, cioè al potere costituente. La competenza ad emanare tali statuti spetta a dunque allo Stato”*.

Altro obiettivo raggiunto dalla seconda sottocommissione è quello contenuto nell'articolo 118, che dichiara: *“Spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni, o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici”*<sup>10</sup>.

Da notare come nella sostanza l'articolo 118 corrisponda all'emendamento proposto dal democristiano on. Mortati: *“La competenza amministrativa della Regione... dev'essere concepita in funzione prevalentemente direttiva, normativa, d'impulso, di controllo. Si deve evitare il pericolo, che molti temono, e che non è ipotetico, di un accentramento regionale, che potrebbe portare all'inconveniente di trasportare nel seno della Regione quell'accentramento che si vuole sopprimere nell'organizzazione dello Stato.*

*Quindi, l'opportunità di stabilire nello stesso articolo che determina la sfera dell'attività amministrativa della Regione, il principio del decentramento... In sostanza, noi abbiamo voluto con questa proposta dare un primo avviamento al principio del decentramento amministrativo dello Stato; abbiamo voluto cioè nella stessa Costituzione affermare un criterio del passaggio alle Regioni di tutte quelle attività amministrative inerenti a materie per cui essa ha potere esclusivo di legislazione integrativa dei principi. Ciò dovrebbe consentire l'eliminazione degli uffici locali dello Stato per interi gruppi di materie, iniziando la decongestione dell'Amministrazione statale in modo razionale”*<sup>11</sup>.

Una volta confermato dal Presidente della Commissione, on. Ruini, che alla regione spettano le funzioni amministrative corrispondenti alle materie in cui essa ha competenza legislativa, intorno alla formulazione dell'articolo 118 molte sono, al riguardo, le note critiche.

Tra queste alcune, assai indicative, dell'on. Bozzi dell'Unione Democratica

<sup>10</sup> L'articolo 118 è stato modificato dalla riforma del Titolo V nel 2001. Il testo vigente è: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”*

<sup>11</sup> Res. A.C., p. 5643 e 5645.

Nazionale. Riferendosi al comma 1 della legge, egli ribadisce che ai comuni e alle province non possono essere attribuite altre funzioni oltre quelle indicate nell'articolo 117; opinione, questa, condivisa dall'on. Codignola del Gruppo Autonomista. Quanto poi al dettato del comma 2, Bozzi esprime la sua preoccupazione nel sottolineare che là dove la regione può avere funzioni legislative ed amministrative diventa necessario sopprimere i relativi uffici centrali, mentre lo Stato dovrebbe pur sempre mantenere quelle sue insostituibili funzioni di vigilanza e di controllo, che verrebbero così compromesse.

L'articolo 131, nel testo della Carta Costituzionale proposto all'Assemblea il 20 dicembre 1947 per la votazione definitiva, recitava: *“Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d’Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi e Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna”*<sup>12</sup>. Si realizzava così il progetto (di ispirazione mazziniana) di un ordinamento dello Stato italiano più semplice e spedito, nel quale la regione veniva ad assumere la funzione di ente intermediario tra lo Stato ed i comuni, nella prospettiva di un più efficace decentramento amministrativo, per il quale non poteva bastare il solo potenziamento dei compiti attribuiti ai comuni.

Tuttavia occorreranno oltre vent'anni per la concreta realizzazione dell'ente, a cui sono ostili - nel timore di una possibile frattura dell'unità nazionale - il Partito Liberale e il Movimento Sociale, che rappresentano la destra dello schieramento politico, mentre si dicono favorevoli (ma relativamente determinati) la Democrazia Cristiana, il Partito Repubblicano ed il Partito Comunista.

Eppure l'VIII Disposizione transitoria della Carta Costituzionale stabiliva: *“Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione”* ed in più ribadiva che *“Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Province ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni delegano loro l'esercizio”*. Inoltre la IX Disposizione transitoria dichiarava che *“entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione”* lo Stato avrebbe adeguato *“le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”*, lasciando così chiaramente intendere che il processo di concretizzazione dell'ente regionalistico richiedeva la puntuale attuazione delle Disposizioni transitorie sopra indicate.

A tale scopo i tre senatori Bergmann, Conti e Raja presentarono una proposta di legge nella quale si fissava all'8 ottobre 1949 la data per lo svolgimento delle elezioni; proposta approvata e trasformata in legge, che prorogava in tal modo - in considerazione della condizione di stallo in cui era venuto a trovarsi il Governo - il

<sup>12</sup> L'articolo 131 è stato modificato nel 2001 con la riforma del Titolo V, il quale dispone la separazione tra Abruzzo e Molise.

termine di attuazione della VIII Disposizione transitoria al 30 ottobre 1949.

A rafforzare le proposte avanzate dai repubblicani intervenne il Governo De Gasperi attraverso la così detta legge Scelba con la quale veniva richiesta l'attuazione dell'ordinamento regionale. Ma la discussione della legge Bergmann fece emergere le forti contrapposizioni delle diverse forze politiche in ordine all'attuazione delle regioni: favorevoli, come si è sopra detto, quelle - allora pur contrapposte politicamente - che potremmo chiamare di centro-sinistra; contrarie quelle connotabili come di centro-destra.

Ciò spiega perché le cose cominciarono a mutare solo negli anni sessanta con i governi di centro-sinistra: nel 1963, col primo Governo Moro, il tema delle regioni torna al centro della discussione politica. Grazie al disegno di legge del Ministro dell'interno Taviani, poi tradotto nella legge n. 108 del 17 febbraio 1968, si compie il decisivo passo conclusivo, dopo l'accesa discussione tra i sostenitori di elezioni regionali da compiersi a suffragio universale e diretto (DC, PSI, PRI e PSDSI) e quelli schierati a sostegno di elezioni indirette da affidare ai consiglieri provinciali (PC, PSIUP, MSI e PLI). Vincitori i primi, la legge 108 stabiliva che le prime elezioni regionali si sarebbero dovute tenere (in contemporanea con quelle comunali e provinciali) nella primavera del 1970.

È da questo momento che le regioni a statuto ordinario entrano in concreto nell'ordinamento della Repubblica italiana, provvedendo nel corso dell'anno dopo alla formulazione ed approvazione dei singoli statuti.

---

## ORDINAMENTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La riforma Madia rinnova gli strumenti di acquisizione delle risorse umane nelle P.A.

CIRO SILVESTRO<sup>1</sup>

---

### Il d.lgs. n. 75/2017 getta nuove basi per la gestione dei fabbisogni

Uno dei punti maggiormente qualificanti del d.lgs. n. 75/2017 - attuativo delle deleghe recate dalla legge Madia per la riforma del pubblico impiego - è la modifica della disciplina relativa a *Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale*, come enunciato dalla nuova rubrica dell'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001, aspetto radicalmente innovato.

È evidente da subito l'attenzione riservata dal legislatore delegato al concetto di fabbisogno di personale, ribadito e sviluppato nel corpo del novellato articolo 6.

Due e distinte sono le dimensioni cui rinvia tale nozione: una di segno stabile, che coincide con l'organico; l'altra di segno dinamico, quale programmazione di ulteriori assunzioni, mediante reclutamento o mobilità, che risultano necessarie per raggiungere il fabbisogno stabile.

Ridimensionato è, invece, il vecchio istituto della dotazione organica. Esso ha finora rappresentato il riferimento basilare per definire la quantificazione e la "mappatura" delle risorse umane necessarie per assolvere le funzioni dell'ente, con suddivisione per categoria e profili professionali, evidenziando la provvista di posti coperti e quelli vacanti. Un fondamentale documento di programmazione delle risorse umane, quindi, anche se (paradossalmente) nessuna norma ne restituiva una definizione compiuta.

L'art. 6 del decreto 165, nel dettato precedente alla riforma, disponeva solo in via incidentale in tema di dotazione organica, come pure l'art. 89, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico enti locali, TUEL). Il primo stabiliva che alla ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procedesse periodicamente, con cadenza almeno triennale; le variazioni andavano approvate dall'organo di vertice dell'amministrazione, *"in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni, e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale"*. Il d.lgs. n. 267/2000 si riferisce, invece, alla

---

<sup>1</sup> Viceprefetto Aggiunto in servizio presso la Prefettura di Napoli.

dotazione organica quale espressione della autonomia normativa ed organizzativa. Sottolineando, per gli enti locali, i “*soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio*”<sup>2</sup>.

Tuttavia, i crescenti vincoli legislativi al reclutamento di personale, insieme alla naturale rigidità di uno strumento che le amministrazioni hanno inteso come una mappatura organizzativa statica, hanno fatto sì che il divario tra posti previsti per le funzioni da svolgere e posti effettivamente coperti diventasse via via più ampio.

Fattore distorsivo insito nello strumento della dotazione organica si è rivelato “*l’automatismo nel mantenimento dei posti nella struttura dell’ente una volta che i dipendenti fossero cessati; elemento che ha portato le amministrazioni nel corso degli anni ad accumulare, anche in relazione ai “blocchi” assunzionali disposti dalle leggi di stabilità che si sono succedute dall’anno 2010, posti vacanti nelle dotazioni organiche mai cancellati*”<sup>3</sup>.

La nuova disciplina dettata nel 2017 opera una sorta di inversione per quanto concerne le necessità organizzative delle amministrazioni pubbliche: non è più la dotazione organica a definire il fabbisogno di personale, ma è quest’ultimo a determinare la dotazione organica. Il criterio del superamento della dotazione organica - evocato dalla legge delega n. 124/2015 - trasforma, tendenzialmente, tale istituto in un vincolo finanziario complessivo. Ciò apre la possibilità di rimodulare le dotazioni organiche in base ai fabbisogni programmati e alle assunzioni da effettuare, svincolandosi dal riferimento alla distribuzione del personale tra i diversi livelli di inquadramento.

Intento del legislatore è di consentire alle amministrazioni, *in primis*, di “*definire la propria programmazione delle assunzioni senza incontrare un vincolo procedurale in ragione della previa composizione dell’organico. Quest’ultima deve poter essere flessibilmente modificata, fermo restando il criterio di invarianza della spesa*”. Al contempo, è apparso necessario - attraverso l’introduzione di specifiche linee di indirizzo interministeriali (cfr. *infra*) - che l’individuazione dei fabbisogni “*non sia interamente lasciata all’autonomia delle singole amministrazioni, ma venga inquadrata, orientata e indirizzata dal centro. Ciò tuttavia non attraverso strumenti ciechi, quali i blocchi delle assunzioni o le misure di contenimento lineare delle stesse. Il governo centrale dei fabbisogni deve dotarsi di strumenti più raffinati, che rendano oggettive e confrontabili le stime delle amministrazioni, al fine di differenziare le politiche di reclutamento e di orientare i flussi di mobilità*”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> La giurisprudenza ha avuto modo di precisare il carattere della pianta organica quale “*astratta configurazione delle esigenze organizzative dell’ente locale, con la funzione di determinare, categoria per categoria, il numero di lavoratori necessario per il perseguimento dei fini istituzionali; le eventuali trasformazioni, anche di un unico posto, incidono esclusivamente sulla pianta organica stessa, a prescindere dal soggetto che in concreto occupa il posto*” (Tar Calabria, Reggio Calabria, 16 marzo 2002, n. 161; Tar Puglia, Lecce, 21 gennaio 1997, n. 39).

<sup>3</sup> R. GUIZZARDI, *Come cambia il rapporto tra dotazione organica, fabbisogno triennale e assunzioni a seguito dell’entrata in vigore della riforma della PA*, in *Azienditalia*, 2017, 6, p. 335.

<sup>4</sup> S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, Relazione al 62° Convegno di Varenna di Studi Amministrativi, 22 settembre 2016, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Anche il Consiglio di Stato - cfr. il parere della Commissione speciale del 21 aprile 2017, n. 916, reso sullo schema di decreto attuativo - sottolinea che *“l’assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni viene affidato non più ad uno strumento programmatico, ma necessariamente statico, ma ad un piano essenzialmente gestionale, di natura dinamica. Viene affidata alla capacità (ed alla responsabilità) di ogni singola amministrazione l’individuazione concreta e in progress delle professionalità occorrenti al raggiungimento dei propri fini istituzionali, con il solo limite del rispetto dei vincoli di spesa e di finanza pubblica. L’orientamento del legislatore muove nel senso di un’autorizzazione alla spesa (c.d. budget per le assunzioni) per ogni singola amministrazione, che lascia libera, poi, quest’ultima nel se e nel come assumere, scegliendo i profili professionali più rispondenti alle sue esigenze e fondati sull’effettivo fabbisogno”*.

### I contenuti della novella dell’art. 6 del decreto 165

I primi 4 commi dell’art. 6 del decreto 165 restano interamente sostituiti dall’art. 4 del d.lgs. n. 75/2017.

Viene, in primo luogo, sancito l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di definire l’organizzazione degli uffici - previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali - in conformità al nuovo piano triennale dei fabbisogni di personale. Esso è descritto come lo strumento che, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, ottimizza l’impiego delle risorse pubbliche disponibili e persegue obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini.

Con l’eliminazione, nel primo comma dell’art. 6, di ogni riferimento alla dotazione organica, viene meno il presupposto, in concreto, per parlare di concetti quali la “soprannumerarietà” di personale o di posizioni extra dotazione organica. Al posto della dotazione organica, cioè di una quantificazione predeterminata di un numero di posti, subentra il sistema del piano triennale dei fabbisogni di personale, annualmente rivisto. Le stesse tempistiche “a scorrimento” previste generalmente per gli altri strumenti di programmazione finanziaria e strategica.

In aderenza alle reali necessità di ogni amministrazione, il piano deve curare l’ottimale distribuzione delle risorse umane, con particolare riferimento alla coordinata attuazione dei processi di mobilità, reclutamento del personale e assunzioni obbligatorie delle categorie protette, oltre alla considerazione di eventuali eccedenze di personale, nel qual caso continua ad applicarsi l’art. 33 del d.lgs. n. 165 (ricollocazione o messa in disponibilità).

Il piano triennale dei fabbisogni deve chiaramente indicare anche le risorse finanziarie destinate alla sua attuazione, *“nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”*.

Il nuovo comma 3 dell’art. 6 precisa che, in sede di definizione del piano,

ciascuna amministrazione indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati e secondo le linee di indirizzo interministeriali di cui all'articolo 6-ter, nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo e delle previsioni sul contingentamento degli uffici dirigenziali (articolo 2, comma 10-bis del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95), garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione. Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente.

La dotazione organica dovrà essere, pertanto, coerente con i fabbisogni reali dell'amministrazione, anche con riferimento ai posti vacanti, i quali dovranno comunque tener conto delle reali capacità di spesa di ogni ente. Un addio al "libro dei sogni" di molte amministrazioni, che dovrà essere rivisto e riportato alla dura realtà delle effettive risorse disponibili.

Secondo quanto, poi, prescritto dal comma 4 dell'art. 6 del decreto 165, nelle amministrazioni statali il piano, adottato annualmente dall'organo di vertice, è approvato, anche per le finalità di cui all'articolo 35, comma 4 (relativo all'avvio delle procedure di reclutamento), con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Per le altre amministrazioni pubbliche il piano triennale dei fabbisogni, adottato annualmente, è approvato secondo le modalità previste dalla disciplina dei propri ordinamenti. Nell'adozione di tali atti è assicurata la preventiva informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali<sup>5</sup>.

Di seguito, è il comma 6 a sanzionare con il divieto di procedere a nuove assunzioni l'inosservanza degli adempimenti previsti dall'art. 6. Rispetto a quanto normato in precedenza, non risulta però più presente la menzione che il divieto comprende anche il personale appartenente alle categorie protette.

Passando al nuovo comma 6-bis dell'art. 6, esso fa comunque salve *“le procedure di reclutamento del personale docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) delle istituzioni scolastiche ed educative statali, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e delle istituzioni universitarie, nonché degli enti pubblici di ricerca di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218. Per gli enti del servizio sanitario nazionale sono fatte salve le particolari disposizioni dettate dalla normativa di settore”*<sup>6</sup>.

Il legislatore delegato del 2017 ha anche modificato il successivo art. 6-bis del decreto 165 (*Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni*), dedicato ai processi di

<sup>5</sup> Viene contestualmente abrogato il vecchio comma 4-bis dell'art. 6 in commento. Esso statuiva che il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale (ed i suoi aggiornamenti) fossero elaborati su proposta dei competenti dirigenti, deputati ad individuare i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture di preposizione.

<sup>6</sup> Analoga salvezza anche, in sede di prima applicazione, per le procedure di reclutamento del personale della Amministrazione giudiziaria di cui all'articolo 1, commi 2-bis e 2-quater, d.l. n. 117/2016, e all'articolo 1, comma 372, della legge n. 232/2016 (comma 11 dell'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017).



*outsourcing* di servizi originariamente prodotti all'interno delle amministrazioni.

Al fine di rendere l'articolato coerente con la nuova impostazione basata sul piano dei fabbisogni di personale, si è, in primo luogo, eliminato dal comma 1 il riferimento alla dotazione organica, mentre il comma 2 è stato sostituito con una nuova formulazione, anche essa sterilizzata da rinvii alla dotazione. Così, le amministrazioni interessate dai predetti processi di razionalizzazione *“provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione in misura corrispondente, fermi restando i processi di riallocazione e di mobilità del personale”*.

### **Le linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni**

È l'inedito art. 6-ter del decreto 165 - rubricato *Linee di indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale* e sempre introdotto dall'art. 4 del d.lgs. n. 75 - a veicolare un'altra fondamentale novità in materia.

Con decreti di natura non regolamentare, adottati dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale. Ciò anche *“con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali”*.

Con riguardo alle regioni, agli enti regionali, al sistema sanitario nazionale e agli enti locali, i decreti in questione sono adottati previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8, comma 6, legge 5 giugno 2003, n. 131. Relativamente alle aziende e agli enti del Servizio sanitario nazionale, i decreti con le linee di indirizzo sono adottati di concerto anche con il Ministro della salute.

Le linee di indirizzo sono definite anche sulla base delle informazioni rese disponibili dal Sistema informativo del personale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 60 del d.lgs. n. 165 (articolo dedicato al *Controllo del costo del lavoro* e anche esso novellato dalla riforma Madia).

Il costo del lavoro appare, quindi, elemento fondamentale in base al quale le pubbliche amministrazioni saranno indirizzate a redigere i propri piani dei fabbisogni del personale.

Le modalità di acquisizione dei dati del personale di cui all'articolo 60 cit. sono conseguentemente implementate per consentire l'acquisizione delle informazioni riguardanti le professioni e relative competenze professionali, nonché i dati correlati ai fabbisogni.

Ciascuna amministrazione pubblica comunica le predette informazioni e i relativi aggiornamenti annuali che vengono resi tempestivamente disponibili al Dipartimento della funzione pubblica. La comunicazione dei contenuti dei piani è effettuata entro trenta giorni dalla loro adozione. In assenza di tale comunicazione,

è fatto divieto alle amministrazioni di procedere alle assunzioni.

Qualora, sulla base del monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica attraverso il sistema informativo, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, si rilevino incrementi di spesa correlati alle politiche assunzionali tali da compromettere gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con decreto di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adotta le necessarie misure correttive delle linee di indirizzo. Con riguardo alle regioni, agli enti regionali, al sistema sanitario nazionale ed agli enti locali, le misure correttive sono adottate con le modalità già viste.

Come evidenziato dal parere del Consiglio di Stato, le linee di indirizzo manifestano *“natura amministrativa e contenuto di mero dettaglio delle disposizioni di rango legislativo ovvero natura di mera interpretazione della normativa vigente o di indirizzo, allo scopo di rendere quanto più omogenea possibile l'adozione da parte di tutte le amministrazioni pubbliche il predetto piano di fabbisogno del personale”*. Ad esse dovrà essere affidato *“anche il delicato compito di indicare in modo chiaro e puntuale le modalità (e/o gli strumenti) affinché l'individuazione del fabbisogno di personale risponda ad esigenze effettive organizzative e funzionali, non altrimenti risolvibili, ferma restando la discrezionalità delle singole pubbliche amministrazioni ed in particolare l'autonomia specifica delle Regioni, degli enti regionali, degli enti del sistema del servizio sanitario e degli enti locali. Parimenti, le predette Linee di indirizzo dovranno farsi carico di sollecitare e chiarire anche le modalità di assorbimento del personale che risulti in esubero nel rispetto dei principi fissati dal d. lgs. n. 165 del 2001”*.

Infine, l'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017, recante disposizioni di coordinamento e transitorie, ha statuito al comma 1 che le linee di indirizzo per la pianificazione di personale *“sono adottate entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. In sede di prima applicazione, il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 [di procedere alle assunzioni in assenza della comunicazione dei contenuti dei piani adottati dalle singole amministrazioni], come modificato dal presente decreto, si applica a decorrere dal 30 marzo 2018 e comunque solo decorso il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione delle linee di indirizzo di cui al primo periodo”*.

## Il divieto di stipulare contratti di collaborazione

La novella del 2017 si estende anche all'articolo 7 del decreto 165, dedicato alla *Gestione delle risorse umane*.

In esso viene inserito, a mezzo dell'art. 5 del d.lgs. n. 75, un nuovo comma 5-bis. È, così, definitivamente chiarito che è fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di

lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione sono nulli e determinano responsabilità erariale. Ai dirigenti che operano in violazione di tali disposizioni va imputata una specifica responsabilità dirigenziale ed è esclusa, nei loro confronti, l'erogazione della retribuzione di risultato.

Il legislatore ribadisce che non trova applicazione, per le pubbliche amministrazioni, la disposizione di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/2015, che prevede l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato in caso di collaborazioni che presentino contestualmente le tre predette caratteristiche identificative della etero-organizzazione.

Da ricordare che il comma 4 del medesimo articolo 2 del d.lgs. n. 81/2015 già disponeva che, in ogni caso, dal 1° gennaio 2018, le pubbliche amministrazioni non potessero stipulare contratti di collaborazione rientranti nella definizione ricordata. Tale disposizione è stata ora abrogata dal comma 9, lettera b), dell'articolo 22 del d.lgs. n. 75/2017. In sostanza, il divieto in questione è stato, con la novella, trasposto entro il corpo del decreto legislativo n. 165/2001, al contempo escludendo che dalla violazione ne consegua la trasformazione della collaborazione in rapporto a tempo indeterminato. Il comma 8 dell'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017, poi, specificava che *“il divieto di cui all'articolo 7, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dal presente decreto, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2018”*. Da ultimo, con il comma 1148, lett. h) dell'art. 1 della legge di bilancio 2018 (l. n. 205/2017), il legislatore ha modificato il citato articolo 22, comma 8 sostituendo le parole: “1° gennaio 2018” con “1° gennaio 2019”. Si sposta così di un anno l'operatività del divieto.

Ulteriori interventi sul testo del comma 6 dell'art. 7 del decreto 165 sono recati dall'art. 5 del d.lgs. n. 75/2017:

- si puntualizza che solo per specifiche esigenze - cui non possono far fronte con personale in servizio - le amministrazioni pubbliche possono conferire (esclusivamente) incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, fermo il divieto sancito per le collaborazioni dal precedente comma 5-bis;

- viene meno l'obbligo di determinare preventivamente il luogo della collaborazione, in caso di conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo (devono, invece, essere determinati durata, oggetto e compenso);

- è confermato che il ricorso ai contratti di lavoro autonomo in questione per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti stessi.

Con il nuovo comma 6-*quinquies*, viene, infine, fatta salva la disciplina speciale posta dal decreto legislativo n. 218 del 2016 per gli enti di ricerca.

Secondo quanto affermato dalla più rigorosa giurisprudenza, gli incarichi

professionali nella pubblica amministrazione di cui all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 devono far fronte a esigenze eccezionali, straordinarie e temporanee, che non possono in alcun modo coprire i fabbisogni ordinari e le esigenze di carattere duraturo, cui gli enti sono tenuti a far fronte attraverso la programmazione triennale del fabbisogno del personale, o attraverso la riqualificazione professionale del personale interno. *“Le figure professionali che necessitano per la realizzazione delle attività oggetto del conferimento di incarichi di collaborazione professionale non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili nell'ambito delle risorse umane a disposizione dell'Amministrazione conferente, la quale non può fare ricorso all'affidamento di incarichi di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie attribuibili a personale rientrante nei ruoli organici”*<sup>7</sup> (c.d. principio di autosufficienza organizzativa).

### Come cambiano (ma non troppo) i concorsi

Le modifiche in tema di reclutamento sono affidate agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 75/2017. Essi novellano, rispettivamente, gli artt. 35 e 37 del decreto 165.

Viene, in primo luogo, ampliato il novero dei principi cui debbono conformarsi le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, contenuti nel comma 3 dell'art. 35.

I principi previgenti sono specificati dalle lettere che vanno dalla a) alla e): adeguata pubblicità, imparzialità, economicità e celerità; meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti; pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; decentramento delle procedure di reclutamento; composizione “tecnica” delle commissioni. La riforma Madia aggiunge ora due nuove lettere all'articolato.

La lettera e-bis) sancisce la facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei. In misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore. Il legislatore delegato ha, però, statuito la salvezza di due particolari disposizioni: 1) la disciplina dell'articolo 400, comma 15, del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, secondo cui la graduatoria di merito per il personale docente ed educativo è composta da un numero di soggetti pari al massimo ai posti messi a concorso, maggiorati del 10 per cento; 2) il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 inerente l'accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria.

Il ridimensionamento della figura dell'idoneo non vincitore va considerato alla luce dell'obbligo introdotto dal d.l. n. 101/2013 - per le amministrazioni centrali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca - di esaurire le graduatorie vigenti prima di procedere a nuove procedure concorsuali. In particolare, l'art. 4, comma 3,

<sup>7</sup> Cfr. Corte conti, Sez. Centr. Controllo, 25 agosto 2016 n. 11/2016/PREV. Cfr. anche Corte conti, Sez. giurisd. Emilia Romagna, 16 giugno 2008, n. 501 e Sez. giurisd. Calabria, 2 aprile 2008, n. 307, laddove si stigmatizza che l'incarico di consulenza non deve mai risolversi nell'instaurazione surrettizia di un rapporto di lavoro.

del d.l. n. 101 (i cui principi sono stati estesi agli enti territoriali dall'art. 3, comma 5-ter, del d.l. 90/2014) dispone che l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali è subordinata alla verifica:

a) dell'avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie, vigenti graduatorie di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate;

b) dell'assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle proprie, vigenti graduatorie, approvate a partire dal 1° gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza.

Tale normativa ha rappresentato la presa d'atto del legislatore dell'orientamento giurisprudenziale progressivamente consolidatosi a favore dell'utilizzazione per scorrimento delle graduatorie concorsuali<sup>8</sup>.

A seguire, la nuova lettera e-ter), inserita nel corpo dell'art. 35, comma 3, dal legislatore delegato, prevede la possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento, il possesso del titolo di dottore di ricerca. Esso deve comunque essere valutato, ove pertinente, tra i titoli rilevanti ai fini del concorso. La previsione, in realtà, appare svuotata di autentica carica innovativa. Già il parere del Consiglio di Stato stigmatizzava *“l'eccessiva timidezza con cui risulta essere stata data attuazione al principio di delega di cui al comma 1, lett. f), dell'art. 17 della l. n. 124 del 2015 (“valorizzazione del titolo di dottore di ricerca”): ciò in quanto è stata prevista la sola possibilità (e non l'obbligo) per le amministrazioni pubbliche di richiedere tra i requisiti previsti per l'accesso a specifici profili o livelli di inquadramento il possesso del titolo di dottore di ricerca, pur aggiungendo che lo stesso debba essere comunque valutato, se pertinente, tra i titoli eventualmente rilevanti ai fini del concorso. Una simile scelta sembra depotenziare il criterio di delega e le finalità con esse perseguite, in particolare quella di una maggiore obiettiva qualificazione professionale del personale da assumere alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tanto più che il possesso del titolo di dottorato di ricerca non risulta altrimenti valorizzato, per esempio, nell'ambito dei meccanismi di valutazione della professionalità e dell'esperienza acquisita”*.

Proseguendo, al comma 3-bis, lettera b) dell'art. 35 del decreto 165, la novella del 2017 ha provveduto a sostituire il riferimento all'aver maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa - richiesti in relazione ai

<sup>8</sup> In precedenza, con la decisione n. 14/2011, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato aveva già affermato che *“sul piano dell'ordinamento positivo, si è ormai realizzata la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace. Quest'ultima modalità di reclutamento rappresenta ormai la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico”*. Il generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, *“recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso”*.

peculiari concorsi pubblici per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dai precari nella p.a. - con la nuova indicazione dei tre anni "di lavoro flessibile" nell'amministrazione che emana il bando.

Con la circolare n. 3/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (*Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato*) è stato evidenziato che tale modifica "comporta che la valorizzazione dell'esperienza professionale maturata dal personale possa riferirsi ad una più ampia platea e, dunque, a tutte le tipologie di lavoro flessibile di cui all'articolo 36, comma 2, e dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, ivi compresi i titolari di contratti di somministrazione di lavoro. Naturalmente, potranno essere valorizzati anche i contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati nel rispetto della normativa vigente ratione temporis".

Ulteriore intervento viene apportato dal legislatore del 2017 al comma 4 dell'art. 35 cit.. Si dispone, infatti, che le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione sulla base non più della programmazione triennale del fabbisogno di personale (deliberata ai sensi dell'art. 39 della legge n. 449/1997), ma del nuovo piano triennale dei fabbisogni, approvato ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dal d.lgs. n. 75 in commento (nelle amministrazioni statali, il piano è adottato annualmente dall'organo di vertice e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze).

La novella del 2017 sostituisce, inoltre, l'intero comma 5 dell'art. 35 del decreto 165. Il nuovo testo: 1) fa salva la previsione secondo cui, per le amministrazioni dello Stato (anche ad ordinamento autonomo), le agenzie e gli enti pubblici non economici, dal 1° gennaio 2014, il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni si svolge mediante concorsi pubblici unici (ex art. 4, comma 3-*quinquies*, d.l. n. 101/2013); 2) facoltizza le restanti amministrazioni pubbliche, per lo svolgimento delle proprie procedure selettive, a rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualificazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM), di cui al decreto interministeriale 25 luglio 1994, fatte comunque salve le competenze delle Commissioni esaminatrici. A tali fini, la Commissione RIPAM si avvale di personale messo a disposizione dall'Associazione Formez PA<sup>9</sup>.

Segue, infine, il comma 5.2., secondo cui il Dipartimento della funzione pubblica, anche avvalendosi dell'Associazione Formez PA e della Commissione RIPAM, elabora, previo accordo in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. n. 281/1997, "linee guida di indirizzo amministrativo sullo svolgimento

<sup>9</sup> In tale ipotesi, il bando di concorso può fissare un contributo di ammissione per ciascun candidato in misura non superiore a 10 euro, secondo quanto già previsto dall'art. 4, comma 3, d.l. n. 101/2013 (nuovo comma 5.1.).

*delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia”.*

Le linee guida per le prove concorsuali e la valutazione dei titoli del personale sanitario, tecnico e professionale, anche dirigente, del Servizio sanitario nazionale sono adottate di concerto con il Ministero della salute.

Particolarmente critico il Consiglio di Stato sulla ammissibilità di “*demandare in toto la regolamentazione di dettaglio delle procedure concorsuali alle emanande linee guida (...) Nell’intendimento del legislatore delegato esse costituirebbero uno strumento agile, di natura amministrativa e non normativa, per rendere più omogenea la disciplina sull’intero territorio nazionale e per tutte le amministrazioni, soprattutto mediante il riferimento alle “migliori pratiche” a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa vigente in materia”.* Peraltro, nell’originario testo del decreto mancava, in capo alle linee guida, la specificazione “di indirizzo amministrativo” aggiunta solo nel testo definitivo. Ciò corrisponde ad uno dei suggerimenti del Consiglio di Stato, che propugnava “*un intervento chiarificatore, anzitutto sul piano terminologico, usando la più appropriata espressione “linee di indirizzo” al fine di fugare ogni dubbio sulla natura amministrativa di tali linee guida, che appaiono piuttosto assimilabili alle circolari o, comunque, ad atti generali di indirizzo”.*

Altro rischio segnalato è che, nel ricorso allo strumento delle “linee guida di indirizzo amministrativo”, si introduca, in concreto, parte della disciplina delegata, al di fuori di qualsiasi controllo del Parlamento (attraverso le commissioni parlamentari, come previsto dalla legge delega n. 124 del 2015) e della stessa possibilità di sindacato da parte del giudice delle leggi (in ragione della natura non legislativa dell’atto che le contiene). Si pongono, sul punto, gravi problemi di coordinamento con il vigente d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487, *Regolamento recante norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.*

### **La prova di inglese diventa über alles**

Passando all’articolo 7 del d.lgs. n. 75/2017, esso rende obbligatoria, accanto ai saperi informatici, la conoscenza della lingua inglese per l’accesso al pubblico impiego.

Attraverso la modifica dell’articolo 37, comma 1, del decreto 165, viene sancito che i bandi di concorso prevedano, tassativamente, l’accertamento della conoscenza della lingua inglese (e non più, come in precedenza, di almeno una lingua straniera a scelta dell’amministrazione).

Ove opportuno in relazione al profilo professionale richiesto, il bando potrà, altresì, richiedere la conoscenza anche di altre lingue straniere.

## LIBERTÀ CIVILI E IMMIGRAZIONE

### La qualità dell'accoglienza nell'*hot-spot*

LEOPOLDO FALCO

Il recente decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, che ha disciplinato “l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale”, ha previsto, all’articolo 17, recante “Disposizioni per l’identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare”, una prima disciplina dei “punti di crisi”, ovvero dei c.d. *hot-spot*.

La norma dispone che presso i predetti centri siano effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico e sia assicurata l’informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione, sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito, prevedendo che il rifiuto reiterato a sottoporsi ai rilievi configuri rischio di fuga e comporti il trattenimento nei CPR (centri di permanenza per i rimpatri) per una durata massima di 30 giorni.

Si viene dunque ad introdurre nel nostro ordinamento una prima disciplina di una realtà tanto fortemente richiesta dall’Europa, quanto oggetto di discussioni, polemiche, diffide e soprattutto di equivoci. In Italia sono stati istituiti 5 *hot-spot* (Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto e Messina) ed altri dovrebbero essere attivati in futuro.

I primi due furono aperti, alla fine del 2015, a Lampedusa ed a Trapani. I tempi di attivazione furono accelerati dalle ripetute diffide rivolte dall’UE all’Italia, che resisteva subordinandone l’apertura all’adozione di una linea di rigore nei confronti dei Paesi che rifiutavano i ricollocamenti lasciando l’onere dell’accoglienza ai soli Stati di frontiera, l’Italia *in primis*, non più in grado di sostenere la pressione drammatica determinata dai continui sbarchi.

Queste richieste non furono recepite ed infine l’Italia è stata costretta a procedere all’apertura immediata degli *hot-spot* di Lampedusa e Trapani.

Da Prefetto di Trapani avevo rappresentato al Ministero che la struttura che in contrada Milo ospitava quello che allora si chiamava Centro di identificazione ed espulsione (CIE) era assolutamente inadatta a quella funzione, mentre poteva essere valorizzata e divenire un ottimo *hot-spot*: ciò era evidente e condiviso, ma mi veniva rappresentata l’obiettiva carenza di CIE e l’impossibilità di chiuderne uno dei pochi funzionanti.

Le insostenibili pressioni europee sbloccarono infine la situazione per cui il 19



dicembre 2015 mi ritrovai a dover liberare nel giro di 72 ore il CIE dai suoi 70 ospiti per trasformarlo in un *hot-spot* in grado di accogliere sino a 400 (nell'emergenza anche 500) richiedenti asilo.

Si lavorò anche di notte, perché è noto che i CIE sono luoghi di continui scontri, che provocano anche seri danneggiamenti alle strutture ed in più numerosi padiglioni erano da tempo chiusi, in quanto per motivi di sicurezza la struttura, pur avendo una notevole capienza, non era in grado di accogliere più di 70-80 ospiti.

In quei tre giorni si ripulì e si disinfettò dovunque per consentire di accogliere, nell'immediato, i primi ospiti; nei successivi due mesi si operarono interventi strutturali per adattare la struttura alle nuove esigenze: si realizzarono una sala dove operare i fotosegnalamenti ed un'area sanitaria più ampia e meglio attrezzata; si migliorò la sala mensa, si crearono degli spazi comuni quali un luogo di culto ed una sala giochi.

In due mesi il triste CIE si trasformò in una "città dell'accoglienza" nella quale avevano sede ed operavano le associazioni internazionali e locali che collaboravano alle attività di accoglienza (Croce Rossa, Unhcr, Frontex, EASO, Medici senza frontiere, altre), portando ognuna il proprio contributo specialistico; distinti settori ospitavano le due Commissioni che esaminavano le domande di asilo.

Il 22 dicembre 2015 il centro non fu inaugurato con tagli di nastro e cerimonie formali, ma direttamente con l'arrivo di una nave norvegese che sbarcava i primi ospiti: per fortuna solo 123, tutto sommato eravamo abituati a ben altri numeri. Fu una festa, e in particolare una festa norvegese, perché tra i funzionari dell'"*Hot-spot team*" giunti il giorno prima a Trapani che, e vi era da sorridere, mi presentarono impeccabili biglietti da visita, vi era una folta delegazione norvegese che la mattina dello sbarco era con me sul molo.

L'approccio di questi funzionari fu comunque gentile e collaborativo: assisterono alle successive operazioni ed un funzionario tedesco elaborò nei nostri uffici il primo regolamento dell'*hot-spot*, ovvero la prima "Carta" di riferimento di una realtà che non aveva ancora alcuna disciplina.

Questa carenza creò notevoli difficoltà in quanto i tre giorni di preavviso ovviamente non avevano consentito altro che concordare con il gestore della struttura ex CIE, che aveva vinto una regolare gara ed aveva ancora 18 mesi di contratto, la prosecuzione della sua attività in una realtà totalmente diversa, caratterizzata dal continuo, ma imprevedibile nella cadenza, flusso di ospiti in entrata ed uscita.

Questa movimentazione rendeva difficoltosa l'applicazione del contratto in essere che prevedeva una parte economica calibrata su presenze stanziali: per fortuna il gestore accettò, nelle more dell'attivazione di una nuova procedura di gara e di un nuovo, per lui eventuale, contratto, una parte economica che lo esponeva in caso di ampi intervalli tra uno sbarco ed un altro a mancati introiti anche consistenti a fronte di spese, soprattutto di personale, che invece rimanevano quasi costanti, in quanto la struttura doveva essere sempre attrezzata ad accogliere, con preavvisi di poche ore, anche 400-500 ospiti.

I continui sbarchi registrati, anche in quel primo inverno, esclusero queste eventualità ed i risultati subito soddisfacenti ricompensarono le notevoli alee che in molti avevamo assunto, evidenziando la positività della nuova realtà che dava finalmente adeguata risposta ad una emergenza manifestatasi in tutta la sua drammaticità negli ultimi due anni.

Si era infatti riscontrato che a causa dei continui sbarchi il sistema di accoglienza locale, ancorché ampliato a circa 3000 posti, distribuiti su tutto il territorio secondo la logica, altra certezza, dell'accoglienza diffusa distribuita su più di 30 CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), era da tempo saturo.

Per cui, esperite sul molo le operazioni di riconoscimento e gli screening sanitari, che in caso di sbarchi consistenti potevano durare anche 24 ore, si era costretti a trasferire direttamente i naufraghi dal molo su dei pullman per destinarli ai CAS disponibili, situati per lo più al nord. Per cui i sopravvissuti ad un viaggio durato mesi, rimasti molte ore sul molo, spesso in condizioni climatiche inclementi, dovevano affrontare un trasferimento di altre 15-20 ore.

Se poi non vi era disponibilità di mezzi, perché gli sbarchi erano in rapida successione ed i pullman non erano rientrati, si poneva il problema ancora più drammatico di trovare una sistemazione di fortuna a centinaia di persone esauste ed in condizioni fisiche precarie.

Queste criticità ci avevano da tempo evidenziato la necessità di dotarci di una struttura recettiva idonea ad assicurare ospitalità e soccorso in quelle prime cruciali ore, disinnescando la continua emergenza determinata dalla necessità di individuare subito una destinazione, assicurare la disponibilità di un vettore e, soprattutto, assumersi la responsabilità di sottoporre delle persone già stremate allo stress di una permanenza sul molo e di un lungo viaggio.

Era altresì evidente che le informazioni rese sul molo in merito ai diritti derivanti dallo status di richiedente asilo erano inadeguate: per la concitazione dei momenti, le difficili condizioni climatiche, la necessità di trasmettere informazioni dettagliate rivolgendosi a grandi numeri ed in lingue e dialetti diversi. E si era evidenziato che alcuni allontanamenti delle prime ore, che ponevano lo straniero in situazione di clandestinità, erano dovuti ad una non adeguata conoscenza dei propri diritti e alla mancanza di saggi consigli.

Per questi motivi, da tempo auspicavamo l'apertura di una struttura che consentisse di svolgere al meglio queste attività di primo soccorso, informazione ed accoglienza, in quella che ritenevamo la fase più importante e delicata nella quale "si salvavano vite umane".

Convinti che, al di là del rispetto per gli impegni comunitari e della necessità di assicurare nell'imminenza dello sbarco le procedure di fotosegnalamento, l'*hot-spot*, nel momento in cui poteva dare efficace risposta a queste primarie esigenze e consentire una prima accoglienza adeguata e, direi, civile, avesse raggiunto il suo primo e fondamentale scopo.

A Trapani la sua apertura ha chiuso una protratta fase di drammatica emergenza

nella quale il disperato impegno di uomini delle istituzioni e del volontariato non garantiva condizioni di sicurezza e di civile accoglienza ed ha aperto una nuova fase, finalmente, di controllo della situazione. E la “città dell’accoglienza” ha gratificato, in primo luogo, quegli strenui operatori che hanno conosciuto adeguate condizioni di lavoro e visto nel giro di poche ore gli ospiti collocati in sicurezza e in condizione di soddisfare le primarie esigenze: avere un tetto sulla testa, fare una doccia, indossare abiti puliti, pranzare e dormire su un vero letto.

Una volta ritemperati nel fisico, assistiti sul piano sanitario, informati e tranquillizzati sui propri diritti e sulla necessità di sottoporsi ad una procedura di fotosegnalamento non violenta ed invasiva, che gli consentiva di regolarizzare la propria posizione presentando domanda di asilo, si creavano le premesse per una ottimale e serena gestione della procedura.

A Trapani erano attive 5 postazioni e i tempi medi, con soggetti collaborativi, erano di 12 minuti: per cui, se tutto si svolgeva con ordine, in una giornata si effettuavano 170-180 fotosegnalamenti e in due o tre giorni si concludevano le operazioni per ogni sbarco.

Poi gli ospiti affrontavano il viaggio verso i CAS di destinazione, in ben altre condizioni psico-fisiche rispetto al passato: fotosegnalati ma, direi, dopo pochi giorni, già persone diverse, che avevano sperimentato, dopo mesi di violenze e privazioni indicibili, una prima accoglienza civile e rispettosa della persona.

Non secondario che a tutti veniva consegnata una cartella medica, che in più casi era la prima della loro vita. Il gradimento dimostrato per l’assistenza sanitaria a loro disposizione era palpabile: ricordo con tenerezza le file di mamme con bambini in braccio in attesa di visita...

Con l’*hot-spot* Trapani usciva da un’emergenza insostenibile e poteva assicurare ogni 4 o 5 giorni la prima accoglienza, il fotosegnalamento ed il trasferimento anche di 500 ospiti in condizioni di sicurezza prima inesistenti. Assicurando al contempo la salvaguardia della vita umana ed il puntuale adempimento degli impegni presi con l’Europa, laddove era evidente che questi ultimi potevano essere garantiti solo laddove erano stati assicurati quegli altri.

Per questi motivi, vedo con grande favore l’apertura di altri *hot-spot* nei principali porti di sbarco italiani: il buon esito dei fotosegnalamenti sinora registrato è la riprova del successo di quella prima fase di accoglienza.

E soprattutto: su tutto si può discutere, ma intanto li abbiamo salvati ed accolti con dignità. Prima, nonostante il disperato impegno di tante belle persone che davano tutte se stesse andando ben oltre i propri doveri, non era così.

Molti non hanno compreso questi aspetti e si è discusso invero di questioni anche irrilevanti: è stato ad esempio proposto di consentire l’“uso proporzionale della forza” nei confronti dei soggetti resistenti al fotosegnalamento. Fortunatamente, ha prevalso il buon senso: tale previsione, oltre che incoerente con una scelta di accoglienza che si fonda su altre premesse e valori ed equivoca nella formulazione (quale proporzionalità?), sarebbe stata assolutamente inutile in quanto gli operatori

sanno bene che il fotosegnalamento “forzato” è impossibile.

Infatti, premesso che anche il solo accenno di coazione fisica provocherebbe la reazione immediata e di massa degli ospiti, è evidente che l’operazione, che per la sua delicatezza richiede la piena collaborazione dell’interessato, è impossibile con un soggetto non consenziente.

Peraltro, il fatto che i fotosegnalamenti si siano sinora sempre svolti senza ritardi e turbative, dimostra che il successo dell’operazione trova necessaria premessa nella qualità della prima accoglienza e dell’informativa resa nelle ore precedenti: quella previsione sarebbe stata dunque tanto ideologicamente inaccettabile ed estranea ai valori della nostra accoglienza, quanto inutile.

Altra criticità, sulla quale è opportuno un confronto, riguarda la delimitazione alle prime 48 ore del tempo per cui è consentito protrarre lo stato di “detenzione” del soggetto che deve sottoporsi alle procedure di fotosegnalamento.

Ho evidenziato come l’accoglienza prestata nelle prime ore sia la più importante e consenta, senza mezzi termini, di “salvare vite umane” e restituire dei sopravvissuti a condizioni di dignità da tempo loro negate. È anche evidente che prima del fotosegnalamento l’interessato non possa abbandonare il centro: per cui, se è realistico che a fronte di sbarchi consistenti vi sia la probabilità di completare per alcuni le procedure oltre quelle 48 ore, ritengo che ciò non costituisca un problema, anche perché vi è un interesse comune a liberare celermente la struttura in vista di un prossimo imminente sbarco.

Peraltro, esperita la procedura ed in attesa del trasferimento, l’ospite è libero di uscire dall’*hot-spot* che comunque gli offre oltre che vitto ed alloggio anche dei servizi (informativi, sanitari, relazionali, etc.) per lui fondamentali in particolare in questa fase.

Ho avuto di recente modo di riflettere su queste contraddizioni con dei magistrati attenti al rispetto di quei termini e al pericolo di incorrere in infrazioni comunitarie ed abbiamo convenuto sull’utilità di questi confronti.

Devo anche ricordare il ruolo svolto nell’emergenza dal mondo del volontariato.

Buona parte della stampa ha ritenuto di non parlarne, in quanto convinta che facesse *audience* evidenziare, piuttosto che quanto vi era di positivo, le polemiche e le criticità, la perenne emergenza, le proteste (a Trapani poche) e le preoccupazioni dei cittadini.

Per questo reputo importante sottolineare il ruolo straordinario avuto dal mondo del volontariato sin dai primi sbarchi e non ho imbarazzo a dire che senza il loro contributo saremmo stati travolti.

Sempre presenti sul molo sin dalle prime ore del mattino, di solito il sabato e la domenica, con preavvisi mediamente di poche ore: sorridenti, organizzati quasi con modalità militaresche, operativi sino a cessate esigenze.

Straordinari, la migliore risposta italiana ad una emergenza che ha colpito il nostro Paese, che si è assunto responsabilità proprie ed altrui. E l’*hot-spot*, la “città

dell'accoglienza", è e sarà anche la loro casa e consentirà di svolgere con altra dignità e soddisfazione la magnifica opera che hanno sinora prestato in condizioni estreme ed inaccettabili.

Altri hanno alimentato polemiche ed un dibattito spesso vergognoso, nel quale in molti casi la volontà di sottrarsi al problema scaricandolo su altri ha prevalso su qualunque posizione ideologica. Ma mentre altri questionavano, grazie a Dio vi era chi, con generosità e forte sacrificio personale, operava sino a cessate esigenze salvando vite umane... evidenziando, in una vicenda ancora ritengo sottovalutata nei suoi reali contenuti, le contraddizioni del bel Paese, capace di tutto, nel bene e nel male.

Concludo.

A Trapani ho sentito dire ad alcuni volontari che quell'esperienza tanto drammatica, quanto dagli straordinari contenuti umani ed etici gli aveva "cambiato la vita": anche per me è stato così, e sono grato a quelle persone che si sono completamente dedicate e donate, consentendo di dare delle risposte, spesso insperate, ad emergenze che sembravano travolgerci.

In quei momenti comprendi che ti viene richiesto un impegno senza limiti, perché sei lì e tocca a te... e che non puoi mollare, anche se ti senti inadeguato di fronte ad un dramma che hai davanti e ne cogli la portata... E quando infine l'ultimo migrante è stato accolto ti sembra che sia avvenuto un miracolo, perché non era scontato...

Anche l'Italia, inizialmente lenta a fornire alla Sicilia il necessario appoggio, ha poi fatto la sua parte ed a sua volta ha provato nei confronti dell'Europa quello stesso sentimento di isolamento.

Mi ha fatto piacere registrare recentemente alcune autorevoli aperture ed ammissioni: su tutte quella del Presidente Juncker che, senza giri di parole, ha dichiarato che "l'Italia ha salvato la faccia dell'Europa".

Ma fa soprattutto piacere sentire dire ai diretti interessati che gli italiani sono "brava gente": secondo antica tradizione, nella trasmissione di valori presenti nel nostro DNA.

Dei quali valori, una volta tanto, dobbiamo essere orgogliosi.

## Protezione umanitaria: natura e profili di diritto comparato

FABRIZIO GALLO<sup>1</sup>

### Premessa

L'istituto della protezione umanitaria nasce da un inciso contenuto nell'art. 5, comma 6, del d.lgs. 286/1998, che ha la finalità di individuare un'eccezione al rifiuto o revoca del permesso di soggiorno adottato sulla base di convenzioni od accordi internazionali. Il testo, alla fine del comma, così recita: “... salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.”

Così poche parole, costituite in un inciso, provocano, in atto, uno dei dibattiti più interessanti, in materia di protezione dello straniero nel nostro Paese, impegnando le Commissioni territoriali, incaricate dell'esame amministrativo delle domande di protezione internazionale, i giudici di merito e, sempre di più, la Corte di Cassazione<sup>2</sup>. È testimonianza di ciò, anche l'incessante confronto sull'argomento che impegna la *mailing list* Malta 2013<sup>3</sup>, un luogo virtuale di confronto tra amministrazione, giudici ed avvocati sul tema della protezione internazionale. Nelle pagine che seguono, cercheremo di fare il punto sull'argomento, proponendo un'ipotesi di fondamento sistematico, con uno sguardo a ciò che accade in altri Paesi europei.

### Impostazione del problema

In realtà, il problema giuridico della natura e dei confini della protezione umanitaria si è cominciato a porre solo dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 251/2007. In precedenza, la norma di cui all'art. 5, comma 6, del d.lgs. 286/1998, veniva utilizzata, dalla Commissione centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato prima e dalle Commissioni territoriali poi, allo scopo di fornire una misura di protezione a persone per le quali non si ravvisavano i requisiti di inclusione per lo status di rifugiato, ex art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, ma che apparivano comunque meritevoli di una qualche tutela: era il caso del possibile coinvolgimento in conflitti e di varie specifiche condizioni di vulnerabilità<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Viceprefetto, Presidente della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Crotone.

<sup>2</sup> Un riscontro visivo della rilevanza anche quantitativa del dibattito sulla protezione umanitaria si può avere consultando la nutrita rassegna di giurisprudenza italiana in materia di protezione, inserita nel sito [meltingpot.org](http://www.meltingpot.org) (<http://www.meltingpot.org/-Giurisprudenza-italiana-.html>).

<sup>3</sup> V. GAETA, *Una strana mailing list*, <http://www.associazionemagistrati.it/doc/1995/una-strana-mailing-list.htm>.

<sup>4</sup> Sullo sviluppo degli istituti sostanziali, parallelo a quello organizzativo, v. F. GALLO - *Crotone-Italia: l'esperienza sul campo delle commissioni territoriali*, in *Libertà civili*, novembre-dicembre 2012, pp. 47 ss.

Il sopravvenire della disciplina recata dai decreti legislativi 251/2007 e 25/2008, in applicazione delle direttive europee 2004/83/CE e 2005/85/CE, ha ingarbugliato la questione, facendo sorgere problemi prima non avvertiti sotto il profilo teorico o di ridotto impatto nella prassi applicativa.

Inizialmente, ci si è chiesti se, nel nuovo ordinamento di matrice europea, vi fosse ancora spazio per la sopravvivenza della protezione umanitaria, tenuto conto dell'introduzione nel sistema della protezione sussidiaria (istituto derivante proprio dall'esperienza degli Stati membri in materia di protezione nazionale) ed anche alla luce dell'art. 34 del d.lgs. 251/2007, che ha previsto la progressiva trasformazione dei permessi di soggiorno per protezione umanitaria, rilasciati prima dell'entrata in vigore del suddetto testo normativo, in permessi per protezione sussidiaria.

La Suprema Corte di Cassazione, in una ordinanza (peraltro, a parere di chi scrive di capitale importanza nell'inquadramento dell'istituto<sup>5</sup>), affermava che: *“Va anche sottolineato che lo stesso istituto della protezione umanitaria di cui al ridetto art. 5 c.6 del T.U. viene, nella previsione del d.lgs. n. 251 del 2007, configurato come un istituto “ad esaurimento”...”*. Una tale rappresentazione della protezione umanitaria, come di un istituto volto ad esaurirsi, può ora facilmente essere smentita dai fatti, che testimoniano di una sua larghissima applicazione<sup>6</sup>, ma già nel testo di quella sentenza vi erano gli elementi per ben diverse conclusioni, primo fra tutti, la norma dell'art. 32 del d.lgs. 25/2008, secondo la quale, nei casi in cui non si ritenga di accogliere la domanda di protezione internazionale, ma si reputino esistenti gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale deve trasmettere gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

Superata dai fatti la visione della protezione umanitaria come istituto “ad esaurimento”, si è affermato il carattere della “limitazione temporanea”, come rilevante ai fini di qualificare la suddetta forma di protezione. La Corte di Cassazione ha infatti affermato<sup>7</sup> che essa è: *“correlata ad un predeterminato arco di tempo, spetta quando le gravi ragioni di protezione accertate, ed aventi gravità e precisione pari a quelle sottese alla tutela maggiore, siano sol temporalmente limitate (ad esempio per la speranza di una rapida evoluzione della situazione del paese di rimpatrio o per la stessa posizione personale del richiedente, suscettibile di un mutamento che faccia venir meno l'esigenza di protezione)”*. Tuttavia, anche la predetta statuizione della Suprema Corte non poteva ritenersi tranquillizzante.

### Un punto di partenza: SS.UU., 19 maggio 2009, n. 11535

A parere di chi scrive, un punto di partenza fondamentale, nell'inquadramento dell'istituto, è dato proprio dalla già citata ordinanza della Corte di Cassazione (SS.

<sup>5</sup> Cass., SS.UU., 19 maggio 2009, n. 11535.

<sup>6</sup> Sui numeri relativi al riconoscimento della protezione umanitaria, in Italia ed in Europa, si può consultare EUROSTAT, *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded)*, in <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

<sup>7</sup> Cass., sez. VI, 21 novembre 2011, n. 24544.

UU., 19 maggio 2009, n. 11535, Rel. Macioce) che, nel giudicare sulla giurisdizione attivabile in caso di controversie relative alla materia, ha scolpito in maniera incontestabile (ed in effetti non contestata), la natura della posizione soggettiva attivabile e lo stesso fondamento sistematico.

La pronuncia, introdotta da un regolamento preventivo di giurisdizione, nacque da un complesso di ricorsi presentati da un richiedente asilo colombiano. Il primo era costituito da un ricorso contro la decisione della Commissione territoriale, presentato dinanzi al Tribunale di Roma. Il secondo consisteva, invece, in un ricorso al TAR contro la decisione del questore di Roma di negare il rilascio di qualsiasi forma di permesso di soggiorno, anche legato alla sussistenza di ragioni umanitarie. Ritenendo il richiedente che precedenti decisioni del Consiglio di Stato inducessero a ritenere vincolata la decisione del questore in materia, il predetto era pervenuto alla determinazione di richiedere il regolamento preventivo di giurisdizione.

La decisione delle Sezioni Unite riconobbe alla protezione umanitaria la natura di diritto soggettivo, radicando, in tal modo, la giurisdizione ordinaria nella materia, sulla base di un ragionamento articolato su tre passaggi fondamentali.

In primo luogo, la Corte prendeva le mosse da precedenti pronunce a Sezioni Unite<sup>8</sup> che riconoscevano la spettanza al giudice amministrativo a conoscere della contestazione del rifiuto del questore alla concessione del permesso umanitario. A tale proposito, veniva rilevato che il precedente orientamento era maturato in vigenza di un diverso quadro normativo e pertanto doveva essere rivisto *ab imis*. In particolare, la Suprema Corte rilevava che, già a decorrere dal 20 aprile 2005, era entrato in vigore il nuovo sistema organizzativo dell'asilo che aveva al centro il ruolo delle Commissioni territoriali. Da quella data, infatti, giusta il disposto dell'art. 34, comma 3 della l. 189/2002, acquisiva efficacia la norma (introdotta dall'art. 32 della medesima l. 189/2002) che prevedeva, tra l'altro, che dette Commissioni dovessero valutare anche "... per i provvedimenti di cui all'art. 5, c. 6 del citato testo unico ... le conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria...". La successiva previsione dell'art. 32, d.lgs. 25/2008, che ha confermato la competenza delle Commissioni territoriali in materia di protezione umanitaria, non ha modificato il suddetto quadro normativo provvedendo solo, nel ragionamento della Suprema Corte, a fornire una regolamentazione di dettaglio coerente con il nuovo complesso normativo attuativo delle direttive europee in materia di protezione internazionale<sup>9</sup>.

Da tutto ciò (e siamo al secondo *step* del ragionamento) deriva un nuovo rapporto tra accertamento valutativo, spettante ora alle Commissioni territoriali, e potere residuo del questore. Secondo la Corte di Cassazione, dunque, tutte le competenze valutative della posizione del richiedente sono ora attribuite alla Commissione territoriale, sia quelle dirette all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale sia quelle relative alla protezione umanitaria.

<sup>8</sup> Cass., SS.UU., 27 marzo 2008, n. 7933 e SS.UU., 27 febbraio 2008, n. 5089.

<sup>9</sup> È la c.d. prima fase del Sistema Comune Europeo di Asilo – CEAS.



In conclusione, la Corte rilevava che, nel mutato assetto legislativo della materia, era venuto meno ogni margine di apprezzamento politico delle condizioni del Paese d'origine del richiedente e pertanto residuava al questore: *“nulla più che un compito di mera attuazione dei deliberati assunti sulla posizione dello straniero dalla Commissione stessa restando al Questore rimessa la valutazione degli altri requisiti di legge che rendono “eventuale”, come recita il comma 3 del citato art. 32, il rilascio del permesso umanitario”*.

Nell'ordinanza in questione, seppure con diverso grado di approfondimento, vi sono elementi importanti anche allo scopo di chiarire il fondamento sistematico della protezione umanitaria. La Corte, infatti, evidenziava, al riguardo, che alla Commissione territoriale è attribuita la valutazione della sussistenza del quadro di controindicazioni al rimpatrio formulato dalle convenzioni internazionali firmate dall'Italia, con ciò collegando la protezione umanitaria ai casi di impossibilità del rimpatrio.

Uno sguardo da un diverso angolo prospettico può essere fornito, sull'argomento del fondamento sistematico della protezione umanitaria, dalla disamina di istituti analoghi esistenti in altri Paesi europei.

### La protezione umanitaria in altri Paesi europei

Una forma di protezione complementare, ulteriore rispetto alla protezione internazionale, esiste in numerosi Paesi europei. Al contrario della materia della protezione internazionale, per la quale sono disponibili numerosi studi ed analisi, per la protezione nazionale o complementare è più difficile avere un quadro della situazione. Una fonte rilevante di informazione è data da uno studio di ECRE (European Council on Refugees and Exiles) del 2009 che esamina dieci Paesi europei<sup>10</sup>.

In generale, i dati disponibili, tratti dalle fonti predette, consentono di rilevare come i requisiti previsti dalle leggi nazionali per il riconoscimento della protezione complementare attengano a motivi basati su obblighi internazionali e a motivi di carattere discrezionale.

### Obblighi internazionali

I motivi legati ad obblighi internazionali sono ricondotti, nella legislazione dei Paesi esaminati, a clausole generali, alle esigenze di integrità e non interferenza negli affari familiari, a ragioni di salute, alla condizione di minore non accompagnato.

Quattro paesi hanno clausole che fanno riferimento agli obblighi internazionali in generale. In Finlandia, la protezione umanitaria può essere attivata al fine di *“adempiere agli obblighi internazionali”*. La Germania prevede che la *“sospensione*

<sup>10</sup> V. ECRE, *Complementary protection in Europe*, 2009, in <http://www.refworld.org/pdfid/4a72c9a72.pdf>. L'aggiornamento dei dati desumibili da quella fonte è stato tratto dal sito AIDA (Asylum Information Database), con l'ausilio dello staff legale di ECRE.

temporanea dell'espulsione" possa essere ordinata a causa di "considerazioni di diritto internazionale".

La Svizzera concede "ammissione provvisoria" quando l'espulsione potrebbe confliggere con i suoi obblighi ai sensi del diritto internazionale.

Tra le norme di diritto internazionale maggiormente invocate quale fondamento della protezione nazionale, un posto peculiare è rivestito dall'art. 3 della CEDU, in virtù dell'inderogabilità assoluta della predetta norma, stabilita dall'art. 15, co. 2, CEDU e del sistema di coazione previsto per l'attuazione delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Una copiosa giurisprudenza della predetta Corte ha legato la legittimità dei rimpatri alla necessità del rispetto dell'art. 3 CEDU. In *Soering v. UK*<sup>11</sup>, la Corte ha affermato che l'esistenza di altri strumenti internazionali "*non assolve le Parti Contraenti dalla responsabilità scaturente dall'art. 3 per ogni prevedibile conseguenza sofferta a causa dell'extradizione, fuori dalla loro giurisdizione*". In *Chahal v. UK*<sup>12</sup>, nell'esaminare un caso nel quale lo Stato intendeva espellere un sikh separatista in India, la Corte ha stabilito che: "*L'art. 3 reca uno dei più fondamentali valori di una società democratica. Sebbene la Corte sia ben consapevole delle immense difficoltà affrontate dagli Stati nel proteggere le loro comunità dalla violenza terrorista, ... la Convenzione proibisce in termini assoluti la tortura o la pena o il trattamento in umano o degradante, a prescindere dalla condotta della vittima*". In *Saadi v. Italia*<sup>13</sup>, la Corte ha esaminato il caso di un tunisino processato per attività terroristiche e destinatario di decreto di espulsione. Il Governo del Regno Unito è intervenuto in giudizio, chiedendo di considerare la minaccia rappresentata dal ricorrente in comparazione con l'esigenza determinata dal rispetto dell'art. 3 CEDU. La Corte ha rigettato l'argomento del bilanciamento dei rischi stabilendo che "*sarebbe scorretto richiedere un più alto standard di prova quando la persona è considerata rappresentare un serio pericolo per la comunità in quanto il livello del rischio è indipendente da un tale test.*"<sup>14</sup>.

In diversi Paesi, poi, la protezione complementare è ancorata ai motivi familiari, di cui all'art. 8 della CEDU. Cinque paesi, tra quelli oggetto del monitoraggio, hanno adottato una tale forma di protezione.

Un settore molto rilevante, nel campo della protezione nazionale, è quello dei *medical cases*. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che le persone affette da gravi malattie possono, in determinate circostanze, rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3 della CEDU. La maggior parte dei Paesi presi in

<sup>11</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Soering v. The United Kingdom*, 7 luglio 1989, 1/1989/161/217, in: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html>.

<sup>12</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Chahal v. The United Kingdom*, 15 novembre 1996, 22414/93, in <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-chahal-v-united-kingdom-application-no-2241493>.

<sup>13</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Saadi v. Italy*, in <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-saadi-v-italy-application-no-3720106>.

<sup>14</sup> Per la ricostruzione della giurisprudenza CEDU sull'argomento, V. Z. BAHTIYAR, *Exclusion clauses of the Refugee Convention in relation to national immigration legislations, European policy and human rights instruments: Article 1F versus the non-refoulement principle* Oisterwijk: WolfLegal Publishers (WLP), 2016 in [https://pure.uvt.nl/portal/files/13414598/Yakut\\_Bathiyar\\_Exclusion\\_18\\_04\\_2016\\_emb\\_tot\\_18\\_07\\_2016.pdf](https://pure.uvt.nl/portal/files/13414598/Yakut_Bathiyar_Exclusion_18_04_2016_emb_tot_18_07_2016.pdf).

esame prevedono meccanismi di protezione complementare sulla base di problemi di salute<sup>15</sup>.

Infine, per ciò che attiene ai motivi legati ad obblighi di diritto internazionale, si evidenzia come strumenti internazionali e regionali sui diritti umani impongano particolari obblighi di legge in materia di trattamento dei bambini<sup>16</sup>.

### Motivi discrezionali

I requisiti per il riconoscimento della protezione complementare legati a motivi discrezionali possono essere ricondotti a clausole generali, motivi pratici, all'integrazione sociale e ad altre cause.

Tutti i dieci Stati membri, tranne la Svizzera, adottano clausole umanitarie generali espressi in termini come "circostanze eccezionali", "motivi umanitari", e "singole circostanze". La loro applicazione è rimessa ai decisori, siano essi giudici, funzionari della pubblica amministrazione o autorità politiche, con diversi gradi di discrezionalità.

Alcuni casi di notevole interesse comparatistico sono connessi all'impossibilità pratica di trasferire una persona in un altro Stato. La Danimarca ha una regola specifica per determinare una tale circostanza: devono essere passati diciotto mesi senza successo nell'operazione di rimpatrio, a condizione che la persona abbia cooperato con le autorità durante tutto il periodo.

La Germania è l'unico paese che ha adottato la protezione complementare sulla base di motivi pratici relativi ad interessi dello Stato o pubblici. Secondo il Residence Act del 2007, un'espulsione può essere sospesa per un periodo limitato di tempo al fine di garantire gli interessi politici della Germania o importanti interessi pubblici o, per esempio, quando è necessaria la presenza di una persona in una procedura penale.

I legislatori di sei Paesi hanno considerato il livello di integrazione sociale all'interno del territorio come ragione per la concessione di protezione complementare. Paesi come Svezia e Svizzera hanno disposizioni specifiche sulla progressiva "integrazione" o "adattamento". In Austria, la Corte costituzionale ha stabilito che il livello di integrazione è un fattore rilevante per la concessione di permessi di soggiorno per "motivi umanitari". La suddetta Corte ha ritenuto rilevanti, ai fini predetti, i seguenti fattori: natura e durata della permanenza nel Paese fino alla data della domanda, con particolare riguardo alla regolarità del soggiorno; esistenza

<sup>15</sup> Un caso esemplare è quello previsto nell'ambito del *Discretionary leave britannico*. In quel contesto, si evidenzia che la soglia stabilita all'articolo 3 è molto elevata ed occorre dimostrare che ci siano circostanze eccezionali che ostino al ritorno. La pertinente giurisprudenza suggerisce che le circostanze eccezionali si verificano quando una persona è nelle fasi finali di una malattia terminale e: • non vi è alcun trattamento disponibile nel paese di ritorno; • la persona non sarà in grado di accedere a tale trattamento se lo stesso è disponibile; • la persona non avrà il sostegno della famiglia o con gli amici al ritorno.

<sup>16</sup> Tre dei paesi esaminati hanno adottato sistemi di protezione complementare per i minori non accompagnati. La Svezia applica una soglia di maggior favore per concedere il permesso. Anche nel Regno Unito, i minori che non si qualificano per lo status di rifugiato o per la protezione sussidiaria dovrebbero essere ammessi al permesso discrezionale se non ci sono adeguati accordi di accoglienza nel paese di rimpatrio.

di legami familiari in Austria; esigenza di protezione della vita privata; livello di integrazione, legami con il Paese d'origine; precedenti penali; commissione di crimini contro l'ordine pubblico; consapevolezza dell'incertezza della permanenza in Austria quando i legami familiari sono stati creati<sup>17</sup>.

La legislazione del Belgio prevede che i richiedenti asilo che ricevono un diniego dopo diversi anni di procedure, durante i quali hanno costruito forti legami al Paese, si possano avvalere delle "eccezionali circostanze", in relazione alle quali è possibile concedere un permesso di soggiorno.

Oltre ai motivi comuni sopraindicati, gli Stati esaminati hanno adottato sistemi che considerano elementi significativi della situazione nel Paese di origine, in termini generali o in casi concreti, come ad esempio il conflitto armato, la violenza generalizzata o le cattive condizioni di vita. Altri esempi rilevanti sono costituiti dalle vittime e dai testimoni della tratta di esseri umani, dagli apolidi e dalle persone in fuga dai disastri ambientali.

Da ultimo, in Grecia è ora previsto uno status umanitario per procedure in arretrato. Il riconoscimento è previsto per le richieste presentate fino a cinque anni prima dell'entrata in vigore della norma, deve essere pendente l'esame presso le Commissioni arretrato (Backlog Committees), il permesso di soggiorno ha durata di due anni. Nel 2016, sono stati riconosciuti 4.935 status di questo genere.

---

<sup>17</sup> Si veda ECRE, op. cit., 17

---

## PROTEZIONE CIVILE

### Il Codice della protezione civile. Le funzioni del prefetto e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile

*PINA LAMANNA E SABRINA AGRESTA*

---

#### **Premessa**

Il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica il 22 gennaio 2018, n.17, nell'attuare la delega contenuta nella legge 16 marzo 2017, n. 30, ha effettuato un complessivo riordino della legislazione inerente la protezione civile ed è entrato in vigore il 6 febbraio 2018.

Si tratta di un intervento riformatore atteso da vari decenni stante la delicatezza e complessità delle attività espletate dal servizio di protezione civile ed introduce, per la prima volta nel nostro Paese, un unico strumento normativo in cui le diverse norme in materia che si sono succedute nel tempo vengono riordinate e ricondotte ad un'unità di sistema.

Come rilevato dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, nell'adunanza del 19 dicembre 2017, nell'ambito del parere formulato sullo schema di decreto, nel corso del relativo *iter* di approvazione, il predetto intervento normativo non ha perseguito finalità meramente ricognitive della disciplina di settore, ma contiene diversi elementi innovativi del complesso e articolato sistema di protezione civile. Si tratta di un vero riordino legislativo disposto dalla delega che tiene conto dell'evoluzione, rispetto alla legge 225/1992, del quadro costituzionale susseguente alla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione.

Proprio per tale ragione, la Sezione consultiva del Consiglio di Stato ha suggerito, nell'ambito del richiamato parere, di mutare la rubrica del decreto legislativo in "Codice della protezione civile".

Il Codice, in perfetta continuità con la legge n. 225/1992, rafforza la dimensione sistemica dell'azione di protezione civile e valorizza la struttura policentrica, ulteriormente consolidatasi, in quanto gli obiettivi della salvaguardia dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti, dell'ambiente necessitano di un'azione coordinata e complessiva in cui spicca la resilienza delle comunità e la risposta immediata e coesa di tutta la collettività.

Il legislatore ha, quindi, evidenziato che la funzione di protezione civile è svolta da un sistema articolato che non può identificarsi con una singola amministrazione, in quanto si tratta di tutelare interessi così rilevanti e diffusi che, coinvolgendo la

collettività nazionale, impone una capacità di azione e di intervento di tutte le sue componenti.

Con la citata riforma costituzionale del 2001 viene stabilito che la protezione civile è materia a potestà legislativa concorrente e, di conseguenza, le norme contenute nel Codice costituiscono principi fondamentali in materia di protezione civile.

Il nuovo Codice è costituito da 50 articoli suddivisi in 7 Capi.

In via preliminare, occorre partire dalla aggiornata definizione della funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o dall'attività dell'uomo.

Per la prima volta anche gli animali sono tra i soggetti tutelati dal sistema di protezione civile: soccorrere ed assistere gli animali colpiti da calamità naturali al pari delle popolazioni umane costituisce il recepimento di alcuni principi innovativi introdotti dall'articolo 13 del Trattato di Lisbona e dalla legislazione nazionale in materia.

Il nuovo testo ha poi descritto le attività di protezione civile, già contenute nella precedente legge 225/1992, e cioè la previsione, prevenzione, mitigazione dei rischi, gestione delle emergenze ed il loro superamento.

Elemento innovativo del Codice è quello di distinguere le funzioni di indirizzo politico da quelle di azione amministrativa ed operativa precisando responsabilità, compiti e poteri.

A tal proposito, sono definite sia le autorità di protezione civile, in particolare il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, i sindaci e i sindaci metropolitani, quali garanti dell'unitarietà dell'ordinamento, ciascuno in relazione al proprio ambito di governo nonché le componenti e le strutture operative nazionali e regionali in cui si articola il Servizio nazionale di protezione civile.

Ed infatti, è proprio nell'art. 3, comma 2, che viene riconosciuto alle prefetture - uffici territoriali di Governo il ruolo di componente del Servizio nazionale della protezione civile.

In tal modo, l'attuale Codice non vuole offrire una visione statica delle attività di protezione civile ma intende rappresentare, quindi, una visione dinamica e complessiva di tutte le sue componenti con l'obiettivo di rafforzare, nel suo complesso, l'azione del Servizio nazionale.

Diversi sono gli elementi di rilievo del suddetto provvedimento.

I principali miglioramenti che sono stati apportati, secondo i principi della legge delega, possono essere così sintetizzati.

Il legislatore ha voluto differenziare la linea politica da quella amministrativa ed operativa in relazione ai differenti livelli di governo territoriale; migliorare la

definizione della catena di comando e di controllo in emergenza; definire le attività di pianificazione secondo gli ambiti territoriali ottimali che garantiscano un'efficienza delle risposte del sistema di protezione civile; precisare gli ambiti di intervento del Servizio nazionale circoscritti solo agli eventi che per intensità o estensione implicano tale risposta operativa; introdurre il provvedimento di mobilitazione nazionale quale preliminare alla dichiarazione dello stato di emergenza; individuare procedure più rapide per la definizione dello stato di emergenza; riordinare gli strumenti finanziari articolati nei tre fondi, il fondo nazionale della protezione civile, il fondo per le emergenze nazionali, il fondo regionale di protezione civile; rafforzare gli strumenti di partecipazione e cittadinanza attiva, mediante un coinvolgimento delle popolazioni in tutte le fasi di attività a partire dalla pianificazione di protezione civile; riordinare la disciplina in materia di volontariato organizzato di protezione civile.

### **Le funzioni del prefetto nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile**

Il ruolo ed i compiti del prefetto nel Servizio nazionale di protezione civile erano declinati dall'articolo 14 della legge 4 febbraio 1992, n. 225, che prevedeva che il prefetto assumesse la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati, nel caso di eventi naturali o di altra natura che implicassero un coordinamento di più enti o amministrazioni, ovvero che potessero essere fronteggiati solo con mezzi straordinari, coordinandosi con il Presidente della Giunta regionale.

L'articolo 9 del Codice, "Funzioni del Prefetto nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile", richiama, in continuità con il citato articolo 14 della legge 225/1992, le funzioni che il prefetto è tenuto a svolgere in occasione delle emergenze di protezione civile descritte dall'articolo 7, comma 1, lettere b) e c).

Al verificarsi di un evento che non può essere fronteggiato mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria, il prefetto assume, nei limiti della propria competenza territoriale, nell'immediatezza dell'evento, in raccordo con il Presidente della Giunta regionale e la struttura regionale di protezione civile, la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, curando l'attuazione del piano provinciale di protezione civile.

Effettuata questa necessaria premessa di ordine generale, si sintetizzano, qui di seguito, i principali elementi di novità riguardanti le funzioni del prefetto.

*In primis*, viene effettuata una sorta di espressa "anticipazione" delle funzioni prefettizie, in quanto viene previsto che quest'ultime si attivino non solo allorquando si verifichi un dato evento emergenziale, ma anche nella sua imminenza o a seguito dell'allertamento del sistema di protezione civile (il caso esemplificativo può essere quello di una diramazione di un'allerta meteo). Il prefetto potrà assumere le iniziative idonee a fronteggiare gli eventi calamitosi preannunciati, scongiurando il

peggioramento dell'evoluzione degli scenari di rischio, diversamente da quanto era stabilito dall'art.14, comma 2, della legge 225/1992, che attribuiva le competenze al prefetto solo al verificarsi degli eventi calamitosi.

Viene, poi, nuovamente attribuita al prefetto la vigilanza sull'attuazione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, a livello provinciale. Tale funzione, seppur formalmente ancora contemplata dall'articolo 14 della legge 225/1992, era stata, infatti, devoluta alle province, in virtù di un'apposita previsione in tal senso del d.lgs. 112/1998.

Viene chiarito come spetti al prefetto l'attuazione del piano provinciale di protezione civile, la cui redazione potrà essere devoluta dalle regioni - divenute competenti in materia a seguito di quanto previsto dalla c.d. legge "Delrio" (l. 56/2014) - alle province che oltre a dover seguire gli indirizzi regionali in materia dovranno raccordarsi nell'attività di predisposizione con le prefetture. Anche quello in questione costituisce un elemento di maggior chiarezza, in quanto, anche in questo caso, seppure l'articolo 14 della legge 225/1992, continuasse a prevedere che al prefetto competesse la predisposizione e l'adozione del piano provinciale, in realtà la competenza a predisporre i piani era stata devoluta alle province pur sempre dal d.lgs. 112/1998. A seguito di tale attribuzioni erano sorti, nel quadro previgente, profili di incertezza, in quanto non era univocamente riconosciuto a chi spettasse il potere di attuazione del piano provinciale.

Viene esplicitamente previsto che al prefetto spetti l'adozione di tutti i provvedimenti di propria competenza volti a garantire i primi soccorsi non solo a livello provinciale ma anche comunale o di ambito territoriale ottimale, quest'ultimo individuato dalle regioni nelle proprie pianificazioni nel quadro degli organismi provvisori previsti dalle pianificazioni di protezione civile che dovranno al riguardo rifarsi a quanto previsto dalle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per completezza si segnala che vengono espressamente fatte salve le disposizioni vigenti nell'ambito degli ordinamenti giuridici delle regioni autonome Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Val d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Viene demandata alla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che dovrà fornire le indicazioni per la predisposizione dei piani territoriali di protezione civile, l'individuazione degli organismi di coordinamento provvisorio da attivarsi in situazioni emergenziali. Tale disposizione è riferibile anche ai c.d. centri di coordinamento soccorsi (C.C.S.) e centri operativi misti (C.O.M.), organismi dei quali i prefetti si avvalgono ai sensi del risalente d.p.r. 66/1981. Pur dovendo quindi attendere l'emanazione della predetta direttiva, sembra comunque ipotizzabile, sin d'ora, che mentre non dovrebbero esservi mutamenti di rilievo per i C.C.S., avendo essi come ambito di riferimento quello provinciale, potrebbero, al contrario, essere introdotti degli elementi di novità per i C.O.M., operanti usualmente in ambiti intercomunali. In particolare, andrà definito se l'individuazione delle aree territoriali da ricomprendere in un determinato C.O.M. rimarrà di competenza prefettizia o se tale funzione di individuazione di ambiti omogenei sia demandata alla pianificazione di protezione civile.



A tal riguardo, l'ampiezza territoriale del fenomeno emergenziale, locale, regionale o nazionale, che costituiva il vecchio criterio di riferimento, si può ritenere superato in quanto il Codice sottolinea, modificando quanto era invece stato approvato in sede di esame preliminare del testo, che l'intervento del prefetto è richiesto per tutti quegli eventi calamitosi che non possono essere fronteggiati dai singoli enti ed amministrazioni competenti in via ordinaria.

Quindi, non è possibile più distinguere le competenze solo limitandosi ad una delimitazione territoriale, in quanto anche un evento circoscritto sul territorio di un singolo comune potrebbe richiedere l'intervento del prefetto non potendo essere fronteggiato con i mezzi a disposizione delle amministrazioni ordinariamente competenti.

Va anche ricordato che il testo approvato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare il 10 novembre 2017, attribuiva al prefetto la direzione unitaria dei servizi di emergenza anche per le emergenze previste dall'art. 7, comma 1, lettera a) e cioè quelle emergenze fronteggiate mediante interventi attuabili dai singoli enti ed amministrazioni competenti in via ordinaria.

In seguito, con l'intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 14 dicembre 2017, detta previsione è stata eliminata.

Il Consiglio di Stato ha criticato tale scelta in quanto potrebbe creare un vuoto di tutela nel caso di mancato o insufficiente intervento delle autorità locali e, pertanto, ha suggerito di mantenere comunque una possibilità di intervento da parte del prefetto anche se in via sussidiaria o sostitutiva, rispetto alle autorità locali, per le emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lett. a).

Questa osservazione del Consiglio di Stato non è stata condivisa e nell'esame definitivo del testo il Consiglio dei Ministri ha espunto tale estensione dell'intervento prefettizio, limitandolo alle ipotesi di eventi di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c). Pertanto, il prefetto non interverrà direttamente per gli eventi di tipo a), ma solo se l'autorità territoriale ne chiederà l'intervento.

Rispetto al quadro previgente, la maggiore differenziazione appare riferibile agli eventi riconducibili alla lettera b), in quanto la disposizione del Codice, oltre a far riferimento conformemente all'analoga disposizione della legge 225/1992 ad interventi da attuarsi in forma coordinata, sembra richiedere un *surplus* attinente all'attivazione temporanea di poteri e mezzi straordinari disciplinati dalle regioni nell'ambito della propria potestà legislativa. Stante la delicatezza del tema, si auspica che vengano al riguardo forniti ulteriori indicazioni nell'ambito delle direttive del Presidente del Consiglio previste dall'articolo 15 del Codice.

Altro elemento significativo, contenuto nell'art. 9, comma 1, lett. a) è quello di ordinare il flusso informativo per evitare vulnerabilità gestionali dell'emergenza. In particolare, si è ribadito il compito del prefetto di assicurare un costante flusso e scambio informativo con il Dipartimento della protezione civile, le regioni, i comuni, il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Tale

compito sarà dettagliato secondo quanto previsto nella pianificazione di protezione civile prevista dall'art.18.

In base all'art. 9, comma 1, lett. c) il prefetto ha, inoltre, il compito di promuovere e coordinare l'adozione dei provvedimenti necessari per assicurare l'intervento delle strutture dello Stato presenti sul territorio provinciale. Tale previsione normativa sostituisce quanto era previsto dall'art. 14, comma 1, lett. c), secondo il quale il prefetto adottava tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi.

Al riguardo emerge, con tutta evidenza, una demarcazione tra il ruolo di coordinamento delle amministrazioni statali svolto dal prefetto e l'adozione dei provvedimenti che resta assegnato a ciascuna amministrazione statale presente a livello provinciale.

Nella scia della continuità si inserisce, poi, il potere di vigilanza sull'attuazione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, con la possibilità di segnalare eventuali esigenze di ulteriori concorsi d'intesa con il Presidente della Giunta regionale.

Tale norma costituisce un giusto temperamento delle esigenze emergenziali nelle ipotesi in cui si dovessero verificare eventi calamitosi coinvolgenti diversi territori provinciali della medesima regione. L'intesa tra il prefetto richiedente l'impegno di mezzi e risorse aggiuntive con il Presidente della Giunta regionale è logicamente coerente nel momento in cui occorre pianificare e gestire l'impiego di mezzi di soccorso aggiuntivi a quelli ordinariamente disponibili sui singoli territori.

Viceversa, risultava poco coerente con l'assunzione di scelte tempestive volte a tutelare beni essenziali come la vita e l'integrità dell'ambiente la proposta avanzata dalla Conferenza Unificata di subordinare l'assunzione da parte del prefetto della direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza, nell'immediatezza dell'evento, all'"intesa" con il Presidente della Giunta regionale.

Il Consiglio dei Ministri, accogliendo l'osservazione formulata dal Consiglio di Stato che ha giustamente sottolineato che incertezze normative non devono condurre ad incertezze operative di fronte ad eventi gravi, ha approvato il testo definitivo espungendo la parola "intesa" e lasciando la previsione approvata in sede di esame preliminare in cui era previsto il "raccordo" tra il prefetto ed il Presidente della Giunta regionale e la struttura regionale di protezione civile, ritenendo rispondente all'interesse pubblico primario azioni, nell'immediatezza dell'evento, quanto più tempestive ed efficaci.

Proprio per assicurare l'efficacia e la tempestività degli interventi di soccorso, il legislatore ha previsto, nell'art. 9, comma 1, lett. e) che il prefetto, quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione e assicura il loro concorso anche con rappresentanze presso i centri operativi comunali.

Si rileva che tale previsione normativa è in linea con quella contenuta nell'articolo 9, comma 1, lett. c) e, inoltre, rappresenta una significativa estrinsecazione del coordinamento attribuito al prefetto quale rappresentante dell'intera compagine governativa a livello provinciale.

In merito al potere di ordinanza nell'ambito della materia della protezione civile si rileva che l'articolo 14, comma 3, della legge 225/1992 prevedeva che in caso di dichiarazione dello stato di emergenza il prefetto avrebbe potuto operare quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri esercitando il potere di ordinanza. La disposizione avrebbe trovato applicazione solo ove tale delega fosse espressamente richiamata e contenuta dalla deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri. La norma è stata abrogata.

L'articolo 5 del Codice prevede che il potere di ordinanza è detenuto dal Presidente del Consiglio dei Ministri che lo può esercitare per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile.

Sul punto si registra un affievolimento del ruolo del prefetto a cui non può essere più delegato il potere di ordinanza dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di fatto riducendo quel ruolo di rappresentante del Governo in ambito provinciale.

In effetti, nel corso degli anni tale potere non è stato mai esercitato e quindi, nel nuovo testo, il legislatore ha scelto di sopprimere tale previsione ritenendola non attuale.

Restano, però, sempre attuali i poteri riconosciuti al prefetto dall'articolo 2 del TULPS. Infatti il prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Ovviamente è una ipotesi differente da quella che era prevista dall'articolo 14, comma 3, della legge 225/1992, ormai abrogato, in quanto i presupposti giuridici erano assolutamente diversi, dato che il prefetto, secondo tale norma, avrebbe operato quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri e per specifiche finalità di protezione civile.

Infine, è da sottolineare per la sua rilevanza l'articolo 11, comma 1, lettera g) del Codice il quale, pur riconoscendo un ampio campo di intervento alla potestà legislativa e amministrativa regionale, prevede espressamente che le regioni, nel declinare le modalità di coordinamento dell'attuazione degli interventi urgenti e dello svolgimento dei servizi di emergenza in caso di eventi corrispondenti alla lettera b) del già richiamato articolo 7, non possano, comunque, derogare alle competenze spettanti al prefetto.

Dal quadro appena delineato si evince che il Codice, nel confermare un ruolo di primaria importanza alle prefetture nell'ambito del sistema di protezione civile, ha effettuato una valorizzazione delle funzioni prefettizie. Tale intervento normativo delinea, sul punto, un quadro normativo connotato da maggiori profili di chiarezza, in quanto non va sottaciuto che nel sistema previgente l'accavallarsi di diverse disposizioni di legge susseguitesi nel corso del tempo rendeva spesso non agevole un'esatta e condivisa ricognizione delle funzioni prefettizie. Certo non va comunque sottaciuto che anche nell'ambito del nuovo sistema delineato dal Codice rimangono alcuni profili di incertezza e di possibile sovrapposizione di competenze, probabilmente discendenti, almeno in parte, dalla intrinseca struttura policentrica del

sistema di protezione civile operante con le sue diverse articolazioni e componenti a livello centrale, regionale e locale.

### **Le funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco**

Il disegno di revisione della legge n. 225 del 1992 non è solo una mera ricognizione delle frammentarie disposizioni esistenti ma un adeguamento di una normativa che in talune circostanze si è mostrata con lacune ed incertezze.

In particolare, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, quale struttura dello Stato e componente fondamentale del sistema di protezione civile, dotato di tutte le risorse e competenze necessarie per intervenire nell'ambito di ogni tipologia di incidente o calamità, si richiede in modo chiaro di svolgere il compito di coordinamento e quella funzione di raccordo necessaria per raggiungere risultati concreti a beneficio di tutte le forze in campo.

Infatti, il nuovo articolo 10 pone in evidenza le funzioni che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco espleta in qualità di componente fondamentale del Servizio nazionale (articolo 13), in occasione di eventi calamitosi oggetto del provvedimento, assicurando gli interventi di soccorso tecnico indifferibili ed urgenti e assumendone, elemento di novità, la direzione mediante il coordinamento tecnico operativo e il raccordo con le altre componenti e strutture coinvolte, anche in relazione alle attività di messa in sicurezza, che sono svolte anche in concorso con altri soggetti.

Tali compiti, già oggi previsti dalle disposizioni vigenti che regolano l'ordinamento del Corpo ed esercitati nell'ambito delle sue precipue competenze istituzionali, vengono riconosciuti al punto di affidare al Corpo stesso, negli interventi di soccorso tecnico indifferibili e urgenti e di ricerca e salvataggio, la direzione e la responsabilità nell'immediatezza degli eventi, attraverso il coordinamento tecnico-operativo e il raccordo con le altre componenti e strutture coinvolte. Inoltre, tali compiti non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto ad essi si fa fronte nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Nelle direttive presidenziali di pianificazione di protezione civile verranno individuati i contenuti tecnici minimi per l'assolvimento delle funzioni istituzionali del Corpo.

Particolare rilevanza assume la dimensione sistemica dell'intervento regionale, ove è ribadita la possibilità, già oggi prevista, di avvalersi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco mediante appositi atti convenzionali volti a disciplinarne il relativo sostegno funzionale.

Il ruolo del Corpo nazionale potrà esplicarsi anche nel corso della fase di pianificazione, in modo da collaborare con gli enti territoriali e scegliere a monte regole per una pianificazione mirata ed uniforme. La scelta di contenuti corretti, omogenei ed effettivamente applicabili avrà effetti benefici durante le concitate fasi emergenziali.

Infine, non deve essere sottaciuta l'importante novità costituita dall'articolo 14, comma 2, il quale prevede che il Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è componente effettivo e permanente del Comitato operativo nazionale della protezione civile in rappresentanza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, confermando la previsione normativa contenuta nell'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di cui all'art. 3 comma 1, lett. *e-bis*) del d.lgs. 139 del 2006, modificato e integrato dal d.lgs. 97 del 2017, restando invariata la presenza e funzione in tale Comitato del Capo Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.



BiblioBar  
L'ORA SCALABRINO 2009  
Letture lungo il fiume



Roma, Lungotevere Castello, Bibliobar

# L'intervista



---

## L'ESPERIENZA DI UNA AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO, TRA CULTURA DEL CAMBIAMENTO E CULTURA DEI RISULTATI

CONVERSAZIONE CON SABATO MALINCONICO

---

*Questa rubrica intende comunicare al lettore i tratti salienti dell'esperienza di direzione dell'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, con la voce di chi ne è stato protagonista in diversi periodi storici.*

*Il Prefetto Sabato Malinconico è stato Direttore dell'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari (già Ufficio Centrale per gli Affari Legislativi e le Relazioni Internazionali) dal 20 dicembre 1989 al 1° marzo 1998.*

**Prefetto, Lei è stato per quasi nove anni, dal 1989 al 1998, Direttore dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'interno. Il Capo del Legislativo di gran lunga più giovane, all'atto dell'assunzione del Suo incarico, e infine il più longevo. Quali sono i ricordi, più significativi, di quell'esperienza, che si è sviluppata in un lungo arco di tempo che ha visto succedersi diversi governi, con orientamenti politici sensibilmente diversi?**

Posso dire che, a mia memoria, il periodo all'Ufficio Legislativo è stato forse il più impegnativo del mio lungo, e anche variegato, percorso di carriera. Ricordo passaggi riformatori di grande portata, che hanno richiesto le migliori energie per essere condotti a termine. Mi riferisco, in particolare, a due fronti.

Il primo, relativo all'Amministrazione civile del Paese, richiamando il quale torniamo al 1990. Come Ministero dell'interno presentammo, a nome del Governo, il disegno di legge di riforma delle autonomie, poi approvato proprio in quell'anno. Ne ho un ricordo ancora vivo, perché effettivamente, quella che è diventata la legge n. 142, è nata nel palazzo del Viminale, dove adesso ci troviamo, in quest'Amministrazione, intorno a un tavolo al quale sedevano l'allora Ministro in carica e i Direttori Generali. In quell'epoca, c'erano ancora i Direttori Generali (non esistevano i Dipartimenti). Al medesimo tavolo sedevano il Capo di Gabinetto e, modestamente, il sottoscritto, che formalmente ricopriva ancora l'incarico di Vice Capo di Gabinetto. Ricordo un lavoro di riforma "nato fra le mani", giorno dopo giorno, con la collaborazione delle intelligenze migliori dell'Amministrazione, capaci di sviluppare una visione ampia e lungimirante dei problemi delle autonomie.



Il testo fu completato nel giro di tre - quattro mesi, e quando poi fu sottoposto all'esame delle Camere, le modifiche del Parlamento risultarono, in effetti, molto limitate. Questa responsabilità ha caratterizzato in modo pregnante la prima fase del mio incarico all'Ufficio Legislativo.

La seconda fase, che colloco a partire dal 1991, quando Vincenzo Scotti rivestiva la carica di Ministro dell'interno, è stata invece caratterizzata soprattutto dalla legislazione antimafia. In quel periodo, l'intesa veramente profonda tra il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia, Claudio Martelli, ha coinvolto anche le amministrazioni in un'attività coordinata, efficace e virtuosa. Il Governo affrontò, a mio avviso per la prima volta con grande determinazione, il problema della prevenzione e del contrasto alla mafia, sul piano operativo ma, nondimeno, sul piano legislativo, predisponendo una serie di strumenti normativi che, all'epoca, credo abbiano contribuito molto se non a eliminare e a sconfiggere, senz'altro a indebolire le organizzazioni criminali. Lo strumento che, in particolare, svolse un ruolo decisivo in questo senso, fu quello di condizionare la concessione dei benefici carcerari alla collaborazione con la giustizia, aprendo una strada fino allora mai di fatto praticata. In quell'epoca, cominciò a crescere il numero dei cosiddetti collaboratori e ciò consentì, tra l'altro, di approfondire la conoscenza "dal di dentro" del fenomeno mafioso.

Poi ci furono i drammatici episodi di Capaci e di Via D'Amelio. In quel momento, la reazione da parte dello Stato e dell'Amministrazione fu molto forte: si completò e si ampliò il quadro degli strumenti di prevenzione e contrasto, resi disponibili da nuove norme. Ricordo, in particolare, quello che fu definito "decreto Falcone". La lotta contro la criminalità organizzata e le mafie ha caratterizzato in modo assorbente l'attività legislativa di quella fase storica. Il mio lavoro e quello dell'Ufficio, tuttavia, si sviluppavano anche in altre direzioni. C'era, ad esempio, l'impegno annuale della legge finanziaria, per noi un passaggio decisivo perché, in quel tempo, rappresentava una opportunità determinante per incrementare, attraverso risorse dedicate, l'impegno dell'Amministrazione e delle Forze dell'ordine. Su tutti i fronti, come quello della criminalità organizzata, occorre risorse, che non sempre era possibile ottenere. Pertanto, l'impegno dell'Amministrazione era molto pressante, allo scopo di acquisire quelle risorse strumentali e finanziarie che consentissero di adempiere al meglio alla missione istituzionale.

Nella domanda si fa riferimento, infine, ai cambiamenti di Governo, pure significativi nell'arco di tempo che stiamo considerando, per valutarne l'impatto sul lavoro dell'Amministrazione. Posso dire che, dal mio punto di osservazione, non ricordo che abbiano influito minimamente né sull'impegno né sull'attività dell'Amministrazione, la quale, per quanto mi consta, ha continuato a operare sul piano legislativo senza problemi, a testimonianza che era l'Amministrazione ad assicurare la continuità di Governo.

**Il biennio 1992/1993 è stato particolarmente difficile per il Paese. Penso, sul fronte dell'antimafia, alle stragi di Capaci e di Via d'Amelio, che Lei ha appena richiamato, seguite, nel 1993, dagli attentati di Roma, Milano e Firenze, attribuiti alla fazione corleonese di Cosa Nostra. Penso, ancora, all'inchiesta "mani pulite" e alle forti tensioni che questa ha determinato nel tessuto istituzionale. A tali elementi, si aggiunse una congiuntura economica particolarmente critica, che richiese al Governo provvedimenti eccezionali. Sono certo che per l'Ufficio Legislativo del Ministero dell'interno i fatti che richiamavo hanno a suo tempo determinato un impegno straordinario. Cosa ricorda in proposito?**

Sul piano normativo, le vicende riconducibili all'inchiesta "mani pulite" non hanno avuto una grandissima ricaduta per il Ministero dell'interno, perché il tema è stato affrontato dal punto di vista legislativo principalmente dal Ministero della giustizia. Si operava sui codici e quindi non c'era diretto impatto sulle competenze del Ministero dell'interno. Com'è stato ricordato, era il periodo del Governo Amato, della crisi economica e finanziaria: allora, la nostra preoccupazione era sempre quella di riuscire ad ottenere le risorse per adempiere a funzioni essenziali per la collettività, pur nelle ristrettezze delle disponibilità finanziarie del momento. Non dimentichiamo che il Governo Amato fu costretto a intervenire addirittura sui conti dei cittadini per riuscire a fronteggiare la crisi.

**L'osservatorio dell'Ufficio Legislativo Le avrà consentito di testimoniare i cambiamenti che nella vita delle istituzioni hanno segnato l'arco di un decennio. Penso in particolare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, interlocutore privilegiato dell'Ufficio Legislativo, ma anche allo stesso Ministero dell'interno, dove Lei ha ricoperto altri incarichi di assoluta rilevanza. Quali aspetti Le sembra più significativo ricordare?**

Nel lungo arco di tempo che è stato richiamato, i mutamenti più importanti nella compagine di Governo non sono tanto da ricercare nella Presidenza del Consiglio dei Ministri o nel Ministero dell'interno. I ruoli ricoperti da queste due Amministrazioni sono, direi, indefettibili, non possono cambiare. L'Amministrazione dell'interno, nella sua attività pur così variegata, ha delle missioni immutabili. Mi riferisco sia alla sicurezza, sotto tutti gli aspetti, che all'amministrazione del territorio.

È piuttosto nella realtà esterna all'apparato pubblico che vanno colti i segni del cambiamento, tenuto conto della crescente rilevanza acquisita dalle Amministrazioni locali nel panorama istituzionale generale. Come Amministrazione dell'interno, abbiamo visto crescere le Amministrazioni locali realizzando un obiettivo che avevamo prefigurato proprio con la legge n.142 del 1990. Abbiamo assistito a un'evoluzione e a uno sviluppo, per così dire civile e sociale del Paese, molto rilevante, che ha riequilibrato il peso e l'impegno che il fenomeno della criminalità organizzata, come ricordavo poc'anzi, ha determinato sull'attività dell'Amministrazione.

In quel periodo di forti mutamenti del contesto esterno, i Prefetti sul territorio non solo sono riusciti a tenere il passo ma, per la prima volta nella nostra storia, hanno cominciato a tessere un rapporto con i Sindaci e con gli amministratori molto più efficace. In un certo senso, è maturato il convincimento che l'Amministrazione pubblica fosse composta da entrambi, mentre forse, nel passato, in una logica più centralistica, gli amministratori locali erano visti più come prolungamento, sul territorio, dello Stato, che non quale parte essenziale e vera dello Stato stesso. Con la modifica, successivamente intervenuta, del Titolo V della Costituzione, abbiamo finito invero per scavalcare il Rubicone, passando da un estremo all'altro: invece di realizzare un sistema alla pari tra Stato, amministrazioni e enti locali, abbiamo capovolto il sistema. È vero che in origine, storicamente, c'erano i comuni, ma comunque l'interesse generale, da sempre, si imponeva sull'interesse particolare. La circostanza che nella Costituzione i comuni e le regioni vengano oggi prima dello Stato, secondo me è un'esagerazione.

Nell'epoca in cui sono stato all'Ufficio Legislativo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri non è cambiata molto. Il suo ruolo è sempre stato quello d'indirizzo e di coordinamento. Diversamente, il ruolo che più si è modificato, crescendo notevolmente e determinando qualche preoccupazione in molti di noi, così come nelle altre Amministrazioni, è stato quello del Ministero del tesoro. Il suo ruolo, proprio per la crisi di quegli anni, ha finito per condizionare la stessa attività istituzionale delle altre Amministrazioni, tanto che una determinata funzione si riusciva a svolgere soltanto se era appoggiata dal Tesoro. Tale mutamento graduale di prospettiva fu molto chiaro partecipando ai pre-consigli e assistendo i vari Ministri nei Consigli dei Ministri. In quegli anni, poi, il Tesoro cominciava anche a dover gestire i rapporti economico-finanziari con le istituzioni europee.

A distanza di tempo, posso capire l'atteggiamento tenuto dal Tesoro, che appariva allora come una prevaricazione che in qualche modo indisponeva, ma che tuttavia, una volta depositata la polvere degli anni, forse si comincia a capire che fosse fondato su più di una valida ragione.

**Lei ha vissuto, prima come Direttore del Legislativo, poi come Capo del Personale, un periodo di significativo cambiamento caratterizzato dai lavori per la riforma del Ministero dell'interno e dalle prime contrattazioni sindacali, nel corso delle quali curò particolarmente sia le leggi di riforma che la parte giuridica di quei primi contratti. Che ricordo ha di quei lavori e qual è la Sua opinione sulla effettiva realizzazione di quel processo di riforma?**

Devo dire che inizialmente non ho condiviso la riforma, ma solo da un punto di vista tecnico, non certamente da un punto di vista "politico", perché era ovvio anche per me che occorreva fare un salto di qualità. In effetti, ero stato tra i primi fautori dell'esigenza di un ordinamento speciale per la nostra carriera e per la nostra Amministrazione, per cui non potevo non condividere, dal punto di vista finalistico, l'obiettivo della riforma. Dal punto di vista tecnico, invece,

sinceramente nutro molte perplessità. Ciò in quanto dal mio punto di vista si evidenziava una contraddizione in termini: volevamo definire l'ordinamento di una carriera, ma in realtà poi ipotizzavamo una carriera, direi, in un certo senso limitata. In realtà la carriera, concettualmente, si realizza attraverso un percorso, attraverso un'evoluzione, attraverso una proiezione, con l'acquisizione di esperienze e di competenze. L'impostazione della riforma, caratterizzata dall'assunzione, già all'ingresso in carriera, della qualificazione dirigenziale, dava l'impressione che la carriera nascesse e finisse lì.

Concepivo la carriera come sviluppo professionale, quindi l'impostazione della riforma mi pareva non adeguata, in quanto non prevedeva un certo numero di passaggi. Devo dire che, nel tempo, come avviene per tutte le riforme una volta che sono consolidate e acquisite, anche la nostra riforma ha dato i suoi frutti. Non avendo più seguito gli sviluppi negli ultimi anni, non so se, una volta completato il primo arco di applicazione, si possano giudicare ancora come positivi gli effetti che ne sono derivati o se c'è stata una fase di rallentamento.

Oggi constato che l'idea della Madia di proporre le prefetture quali Uffici territoriali dello Stato, ha riaperto un dibattito sul tema. Non si tratta di un'assoluta novità, in quanto riprende e sviluppa l'idea che fu già delle leggi Bassanini. Ricordo che abbiamo provato in due occasioni a realizzare questo "famoso" Ufficio territoriale, ma abbiamo avuto difficoltà, soprattutto per le resistenze delle altre Amministrazioni. La cosa strana è che, mentre il ruolo della Prefettura di rappresentanza generale e di coordinamento è accettato sul piano generale, politico, dal punto di vista tecnico crea delle difficoltà. Secondo me, il problema è che le forzature non funzionano. Il fatto di voler realizzare una forma di unificazione istituzionale e fisica delle Amministrazioni finisce per determinare delle reazioni. La verità è che ogni Amministrazione conserva un senso di appartenenza che si identifica con il ruolo e la missione che la contraddistinguono. Nessun funzionario, nessun dirigente, accetta di annullare il proprio ruolo nell'ambito di un'istituzione più generale, complessiva. Secondo me bisognerebbe lasciare le cose come stanno, perché finora la funzione svolta dalla Prefettura dal punto di vista politico, di orientamento, di indirizzo e di coordinamento, ha funzionato. Voler costringere la Prefettura in una veste, in un abito troppo stretto, potrebbe non funzionare.

Come ricordato nella domanda rivolta, ho curato il secondo contratto di categoria, che fu comunque il primo ad avere una parte giuridica. Il primo contratto, infatti, fu quello di passaggio, transitorio, e riguardò soltanto l'aspetto economico. Come ho già detto, nonostante non condividessi il disegno generale della riforma del 2000, sostenendo invece un'idea di carriera più articolata che prevedesse uno sviluppo su più livelli, una volta che la riforma della carriera prefettizia è diventata legge, per me è stata "la legge", quindi andava applicata nel migliore dei modi possibili. Con il contratto, ci siamo impegnati a migliorare un po' le cose, a perfezionare la riforma, e questo era inevitabile, d'altronde, essendo un compito che fa parte del nostro mestiere.

**Concluso il servizio presso il Ministero dell'interno, la Sua attività è proseguita al Consiglio di Stato. Alla luce di un'esperienza così complessa, vuole dedicarci qualche ricordo personale della sua vita nell'Amministrazione?**

Non posso non ricordare in questa circostanza il compianto collega Carmelo Caruso, che mi ha preceduto all'Ufficio Legislativo e anche all'Ufficio del Personale. È stato per noi un grande punto di riferimento. Non solo per la carriera, intendo dire, ma anche per la riaffermazione del ruolo della carriera prefettizia, per la quale si è molto impegnato anche quale fautore dell'Associazione dei funzionari della carriera prefettizia, l'ANFACI. Il progetto associativo fu un modo per uscire allo scoperto, fuori dalle stanze dell'Amministrazione, e far conoscere meglio all'esterno il nostro lavoro e il nostro impegno. Ma fu anche, a mio avviso, un passaggio determinante per creare, oltre al senso di appartenenza all'Amministrazione, che ognuno di noi, direi, possiede nel suo DNA, una rete di rapporti fra tutti i colleghi della carriera prefettizia. Ciascuno di noi, fino a quel momento, aveva vissuto nel proprio Ufficio, svolgendo il proprio incarico. Ci conoscevamo, per la maggior parte, per telefono. Eravamo delle voci al telefono che si scambiavano comunicazioni di servizio e anche qualche opinione. Invece, l'iniziativa di Carmelo, con la costituzione dell'Associazione e con la realizzazione di tante iniziative, convegni, riunioni e assemblee dei soci, degli associati, praticamente ha fatto nascere e cementato un rapporto che non esisteva prima. Non più soltanto colleganza, ma amicizia fra tutti gli appartenenti alla carriera. Tale circostanza, sul piano umano, prima ancora che professionale, è stato un grande passo avanti. E quindi ricordo Carmelo, lo vedo come un bastione, un punto di riferimento forte che ha dato slancio e sviluppo alla carriera.

Gli episodi da ricordare sarebbero tanti. Se non parliamo solo dei nove anni all'Ufficio Legislativo i ricordi sono tantissimi. È la prima volta che lo dico, ma quei nove anni all'Ufficio Legislativo sono stati esaltanti, da tanti punti di vista, hanno rappresentato veramente una stagione eccezionale sebbene, in certi momenti, abbia dovuto vivere anche delle sofferenze. Confesso che ho sofferto molto per essermi occupato materialmente di scrivere le norme sui sequestri di persona e sui pentiti. Sono due argomenti che mi hanno veramente creato problemi, soprattutto, rammento, le norme in materia dei sequestri di persona e, in particolare, di blocco dei beni. Non ne dividevo l'impostazione, dal punto di vista umano sentivo l'inadeguatezza di queste soluzioni e questo non mi ha fatto dormire per alcune notti. Poi, insieme al Ministero della giustizia, abbiamo trovato una mediazione, attraverso l'*escamotage* della non punibilità. Ma ricordo bene di aver avuto, inizialmente, problemi, dal punto di vista morale, umano. Anche il tema dei collaboratori di giustizia mi ha dato preoccupazione, perché lì si finiva per dover far convivere in un certo senso un doppio sentimento che scaturiva dalla scelta di premiare soggetti che avevano compiuto delitti efferati condizionando il premio alla collaborazione. E tuttavia, lo stesso concetto di collaborazione con la giustizia, riferito a persone che si erano rese colpevoli di gravi reati, talora molteplici omicidi, all'inizio per me era un po' ostico.

Vorrei ricordare qualcosa che forse non tutti ricordano e cioè che, inizialmente, il tema dei collaboratori di giustizia e dei sequestri di persona era parte di un unico testo che fu presentato, credo, nel 1990, inizialmente come decreto legge, poi riprodotto come disegno di legge e scomposto in due testi diversi. All'inizio furono presentati insieme perché allora c'era una visione complessiva di queste problematiche.

Questo è il ricordo un po' più vivido. Naturalmente, ci sono tante cose che adesso è difficile rammentare.

Tuttavia, in conclusione, ci terrei a comunicare una cosa in particolare. Mi sono riferito, all'inizio, alla gestazione della riforma delle autonomie, la legge n. 142 del 1990. Il Ministro dell'epoca, Antonio Gava, non era stato preceduto da una fama molto positiva. Devo dire con grande sincerità che, all'atto pratico, sul piano operativo, ho avuto un rapporto con un Ministro che si è messo a tavolino, si è seduto e ha lavorato insieme ai suoi più stretti collaboratori, ai vertici dell'Amministrazione, con una disponibilità e un'apertura che non mi sarei mai aspettato. Rispetto ai luoghi comuni che ne descrivevano il profilo sui *mass media* e sui giornali, appariva un'altra realtà, quella di un Ministro dimostratosi invece una persona completamente diversa. Ciò mi ha colpito molto, e ancora oggi lo ricordo.



## Ministero dell'Interno

Ufficio Centrale per gli Affari Legislativi e le Relazioni Internazionali.

### I Direttori.

<b>Renato</b> dott. Giuseppe	4 agosto 1963. 15 gennaio 1973
<b>Di Franco</b> dott. Mario	23 luglio 1973. 1 luglio 1979
<b>Albate</b> dott. Raffaele	1 luglio 1979. 23 settembre 1981
<b>Rizzo</b> dott. Fernando	5 dicembre 1981. 29 aprile 1984
<b>Caruso</b> dott. Carmelo	28 maggio 1984. 31 agosto 1987
<b>Scibilla</b> dott. Giuseppe	21 settembre 1987. 9 dicembre 1989
<b>Malinconico</b> dott. Sabato	20 dicembre 1989. 1 marzo 1998
<b>Magliozzi</b> dott. Pier Luigi	1 marzo 1998. 11 giugno 2000
<b>Mosca</b> dott. Carlo	11 giugno 2000. 6 giugno 2005

Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari.

### I Direttori.

<b>Mosca</b> dott. Carlo	6 giugno 2005. 17 febbraio 2009
<b>Magliozzi</b> dott. Pier Luigi	19 febbraio 2009. 9 marzo 2009
<b>Belgiorno</b> dott.ssa Elisabetta	19 marzo 2009. 1 aprile 2012
<b>Frattoni</b> dott. Bruno	6 aprile 2012. 11 agosto 2016
<b>Valentini</b> dott. Marco	20 dicembre 2016







Roma, Viale Castro Pretorio, Biblioteca Nazionale Centrale

# Dalle prefetture



## I 90 ANNI DEL PALAZZO DEL GOVERNO DI GROSSETO

Il 30 ottobre 2017, presso la Prefettura di Grosseto, si è celebrata la ricorrenza dei 90 anni del Palazzo del Governo. La cerimonia, che ha visto la prolusione del Presidente Giuliano Amato e l'intervento del Ministro dell'interno Marco Minniti, si è soffermata anche sulle significative testimonianze di alcuni Prefetti che hanno svolto le loro funzioni nella provincia. Si riportano di seguito i discorsi tenuti durante l'evento.



## INTRODUZIONE

### PREFETTO DI GROSSETO

CINZIA TERESA TORRACO

---

*Buongiorno a tutti.*

*Accolgo e saluto, con i sensi della mia più profonda e riconoscente gratitudine, il Sig. Ministro dell'interno per aver egli voluto generosamente accettare l'invito rivoltagli e così onorare della sua autorevolissima presenza istituzionale questa cerimonia dedicata al Palazzo del Governo che, nella suggestiva cornice dei suoi ambienti, ci ospita.*

*In ragione della sua onorevole partecipazione alla ricorrenza del Novantesimo Anniversario del Palazzo del Governo di Grosseto, la celebrazione odierna può indubabilmente godere e vantare un privilegio di rara occasione.*

*(Rivolgendosi direttamente al Sig. Ministro) Sig. Ministro, mi sia consentito di poter esprimere - con sentimenti di autentica sincerità e vivo orgoglio - che tanto l'intero territorio provinciale, quanto la popolazione residente siano oggi meritatamente compensati dal chiaro segnale di attenzione e di considerazione, che la Sua visita espressamente significa e rappresenta.*

*Rivolgo, quindi, il mio deferente saluto al Professor Giuliano Amato, la cui partecipazione odierna, per cui confesso apertamente il mio debito di gratitudine, rinnova evidentemente un diuturno e consolidato legame di sensibile vicinanza all'istituzione prefettizia.*

*In occasione di ricorrenze di rilevanza istituzionale, infatti, questo Palazzo è onorato di ospitare la sua figura di altissima levatura, che è sempre dispensatrice di una parola sapiente.*

*Nella circostanza specifica, mi corre l'obbligo di ammettere che il Professor Amato è stato fin dall'origine l'appassionato ispiratore di questa iniziativa, di cui egli ha caldeggiato l'intera architettura organizzativa.*

*Non è mai mancato il suo autorevole sostegno, nella forma di un indirizzo perspicuo e dirimente oppure di un prezioso consiglio.*

*Accolgo e saluto, nell'ordine, gli alti rappresentanti istituzionali dell'Amministrazione centrale dell'interno qui convenuti, cui sono particolarmente grata per il valore aggiunto e il peso specifico, che la loro partecipazione espressamente significa; i colleghi Prefetti delle diverse province della Toscana, che contestualmente ringrazio per la condivisione di questo momento, così come le autorità civili, militari e religiose, regionali e territoriali, nonché i Sindaci dei comuni della provincia presenti, la cui adesione considero personalmente un importante gesto di riguardo e sensibilità istituzionale.*

*Non ho certamente trascurato, ma ho solo e intenzionalmente voluto riservare a una separata e speciale menzione i colleghi Prefetti, che, prima di me, hanno svolto le proprie funzioni in questa provincia e che, quindi, ringraziandoli tutti sentitamente per aver accettato di qualificare preziosamente questa giornata con la loro partecipazione, ritengo doveroso nominare espressamente: Prefetto Anna Maria D'Ascenzo, Prefetto Giuseppe Amoroso, Prefetto Giuseppina Di Rosa, Prefetto Giuseppe Linardi, Prefetto Marco Valentini e Prefetto Anna Maria Manzone.*

*Il corpo centrale di questa cerimonia, compreso tra la prolusione del Professor Amato e le considerazioni finali del Sig. Ministro, infatti, sarà significativamente e interamente dedicato alla raccolta delle loro testimonianze personali, di volta in volta affidate, secondo la libera scelta e la sensibilità individuale di ciascuno, a un aneddoto, un episodio o anche un ricordo, tratti dalla propria esperienza di rappresentanti istituzionali del Governo in questo territorio e, pertanto, unita, non solo realmente, ma anche simbolicamente, alla vita e alle vicende del Palazzo del Governo.*

*Nella fase organizzativa di quest'evento, attraverso l'interlocuzione diretta con diversi soggetti, anche solo esponenti della società civile, ho potuto, personalmente e con piacere, constatare che è tuttora presente e vivo il ricordo che essi hanno lasciato impresso nella memoria collettiva, indissolubilmente legato anche alle risposte istituzionali, sempre pronte e competenti, da ciascuno di loro assicurate negli eventi, talora anche drammatici, verificatisi in questo territorio.*

*Senza voler ritardare, allora, l'avvio degli interventi, desidero solo aprire alla condivisione generale qualche breve considerazione personale sul senso della ricorrenza odierna.*

*L'idea originaria da cui sono partita è nella capacità attrattiva e di fascinazione, da sempre esercitata su di noi dal mondo dei numeri.*

*In occasione dell'ultima ricorrenza della nostra Festa della Repubblica, infatti, ebbi modo di sottolineare come l'anno in corso congiungesse, anche simbolicamente, due anni, il 2016 e il 2018, rispettivamente segnati dalla ricorrenza di due avvenimenti storici importanti per la nostra identità nazionale: la nascita della Repubblica, risalente al 2 giugno 1946, data del referendum istituzionale aperto al suffragio universale, maschile e femminile, e la nascita della Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948.*

*In quel caso, il gioco delle corrispondenze numeriche è servito quale pretesto, forse suggestivo, per sostenere la sintesi identitaria tra Stato repubblicano e ordinamento costituzionale, rafforzata, nell'idea, dall'ulteriore ricorrenza, in quest'anno, del settantesimo anniversario dell'approvazione e della promulgazione della nostra Carta costituzionale.*

*Proprio quest'ultima corrispondenza, tuttavia, si è rivelata occasione per scoprire, non senza stupore, come convergano intorno a quest'anno almeno due ulteriori ricorrenze significative, ciascuna apparentemente autonoma e irrelata all'altra, che diventano, tuttavia, complementari e intimamente connesse per la*

*valenza specifica che esse assumono sul e per il nostro territorio: la nascita del nuovo Palazzo del Governo di Grosseto, aperto al pubblico il 28 ottobre 1927, e la morte dei fratelli Carlo e Nello Rosselli, consumatasi in tragiche circostanze, il 9 giugno 1937 in Francia.*

*La circostanza che il Palazzo del Governo di Grosseto insista sulla piazza cittadina che è intitolata ai fratelli Rosselli, martiri in nome di giustizia e libertà, è prezioso suggello e simbolo di una continuità valoriale e culturale di indiscusso riconoscimento.*

*Disposte idealmente in progressione numerica, tali ricorrenze restituiscono, anche simbolicamente, una successione cronologica, ordinata e crescente: i 70 anni della Costituzione repubblicana, gli 80 anni dalla morte dei fratelli Rosselli e i 90 anni dalla fondazione del Palazzo del Governo di Grosseto.*

*Se ricordiamo e celebriamo oggi l'identità nonagenaria del nuovo Palazzo del Governo che ci ospita, non possiamo ignorare, tuttavia, che il suo legame territoriale con la città di Grosseto fu stabilmente definito ed espressamente formalizzato ben centoventi anni fa, quando, con l'approvazione della legge 321 del 20 luglio 1897, promotore il deputato Ettore Socci, fu definitivamente abolita l'estatatura, singolare fenomeno di trasferimento stagionale degli uffici pubblici dalla città di Grosseto, esposta al rischio di malaria, verso le più salubri zone interne della provincia.*

*Dal 1897, infatti, fu individuata ufficialmente nella città di Grosseto l'unica sede stabile dell'allora Regia Prefettura e degli altri uffici pubblici.*

*Avviandomi alla conclusione, consapevole di interpretare un pensiero comune ai diversi colleghi Prefetti presenti in sala, desidero rivolgere un caro ed affettuoso pensiero alla memoria del compianto Prefetto Stefano Narduzzi, che svolse le funzioni di Prefetto di Grosseto negli anni dal 2003 al 2007.*

*Ho avuto personalmente l'onore e il piacere di collaborare direttamente con il Prefetto Narduzzi, concordemente riconosciuto come persona e collega di raro garbo e squisita affabilità.*

*Nel ringraziare tutti per l'attenzione rivoltami, cedo ora con piacere la parola al Professor Giuliano Amato per la sua prolusione.*

## PROLUSIONE

PROF. GIULIANO AMATO

---

*Grazie, Prefetto, grazie a voi tutti per essere qui.*

*E soprattutto grazie a Te, Marco, per essere venuto; sono contento che tu sia qui oggi, essenzialmente per due ragioni.*

*Innanzitutto ritengo che parte della mia appartenenza alla famiglia del Viminale, di cui mi sento partecipe fin dal mio ingresso, dipenda anche dal mio “fratello minore”, che allora trovai lì, come mio Viceministro. Con lui, da allora, è rimasto un rapporto molto solido. A quel tempo già mostrava tutto quel talento, che ora sta venendo fuori così chiaramente. Vi assicuro che sarà ricordato come uno dei migliori Ministri dell’interno della Repubblica.*

*In secondo luogo sono contento per una iniziativa che celebra una storia della Maremma, la storia dello Stato in Maremma. Io sono affezionato a questa terra, ne sono tuttora cittadino e la considero una parte bellissima d’Italia, ricchissima com’è di storia italiana e, ne sono convinto, capace ancora di futuro.*

*Il fatto che tu sia qui oggi, Marco, mi riempie di soddisfazione. Il mio ringraziamento va non solo a te, ma anche al Prefetto, Dr.ssa Torraco, che ha organizzato l’anniversario e ci ha consentito di essere insieme a Grosseto per celebrarlo.*

*Il Prefetto, dunque.*

*Uno dei più grandi storici dell’economia, Douglas North, insignito del Premio Nobel per i suoi studi sui rapporti fra economia e istituzioni, scriveva che le istituzioni concorrono allo sviluppo ovvero al declino di un Paese a seconda che siano capaci di adattarsi al cambiamento o meno; e quanto meno dimostrano capacità di adattamento, tanto più diventano ostacolo e, quindi, non fanno parte del futuro, ma rimangono passato.*

*Ebbene, se si guarda alle istituzioni italiane, la capacità di metamorfosi, di adattamento maggiore l’hanno dimostrato nella storia il Prefetto e il Corpo prefettizio.*

*Fin nel nome, infatti, se volete, reca la difficoltà del compito che ha sempre avuto: “praefectus” è colui che viene preposto a fare ciò che compete a chi lo ha nominato.*

*Nell’antica Roma, il Prefetto sostituisce l’autorità di governo, in genere nelle periferie, ma anche nell’urbe, quando tale autorità non è presente, o perché ci sono emergenze o perché va combattendo guerre.*

*È un compito diverso da quello del nostro tempo, è propriamente attività di esercizio di tutti i poteri di governo, che, a quel tempo, esigevano la presenza fisica dell’autorità di governo per essere esercitati.*

*Quando Napoleone riprese la figura del Prefetto, non si trattava esattamente della stessa cosa, ma c'era comunque il filo essenziale, la rappresentanza di chi governa. Ed è stato, dopo di allora, sul "come" di questa rappresentanza che si è giocato il male e il bene della figura prefettizia, delle sue fortune e delle sue sfortune.*

*Vi consiglio di vedere questo libro [n.d.r.: la pubblicazione "Il Palazzo del Governo di Grosseto. Novant'anni di storia", edito per la celebrazione della ricorrenza], perché potete trovarci il regio decreto del 1861 che istituisce il Prefetto nel Regno. Con esso il Prefetto prende il posto degli Intendenti, che erano stati a lungo le autorità provinciali del Regno sabauda, e dei Governatori, che ebbero invece vita breve. Li aveva creati la legge Rattazzi del 1859 e poi vennero convertiti loro stessi, in tutte le province del Regno, in Prefetti, così dando avvio alla nostra storia.*

*Assai gustosa è la lettura integrale del decreto, da cui apprendiamo dello stipendio, per i venti Prefetti di rango più elevato di lire 10, per altri venti di lire 9 e per i restanti di lire 8. Quanto ai consiglieri di Prefettura, partivano da lire 5 e arrivavano a lire 4.*

*Quello che più mi colpisce è che vedete la cifra, quindi la virgola e a seguire i millesimi, ossia a quel tempo la lira era divisa in millesimi. Altri tempi davvero.*

*Il Prefetto, in quanto "rappresentante" del Governo, era coordinatore delle amministrazioni statali nella provincia, responsabile dell'ordine e della sicurezza, raccordo tra Stato ed enti locali, il che, nella cultura del tempo, significava in realtà titolare del potere di controllo.*

*Che cosa accadde allora, che rapidamente trasformò il ruolo del Prefetto in una direzione che lo avrebbe reso poi inviso, ai tempi dell'avvento della Repubblica?*

*Accadde che, già nei primi anni di vita del Regno, le singole amministrazioni statali presero a collocare i propri uffici periferici nella provincia in totale autonomia rispetto al Prefetto. Le prime a farlo furono le Intendenze di finanza, che saranno sempre le più ostinate nel mantenere la propria indipendenza. Ma questo orientamento sarebbe rimasto nel tempo, anzi, a dire il vero, si sarebbe esteso.*

*Il risultato sarebbe stato a quel punto che il Prefetto, non rappresentando più il complesso dei poteri amministrativi statali nella provincia - come potenzialmente avrebbe dovuto e potuto - venne ricondotto al ruolo di rappresentante politico del Governo, in un assetto in cui - lo ricordava, tra l'altro, Sabino Cassese in uno dei suoi tanti saggi di storia dell'amministrazione - il personale prefettizio era in realtà parte dello stesso pool della classe politica.*

*Si diventava Prefetti, infatti, provenendo anche dalla politica e si accedeva alla politica, dopo aver svolto le funzioni di Prefetto. Ciò li avrebbe resi spesso partigiani, li avrebbe inquinati nelle loro stesse funzioni nei confronti degli enti locali, tanto che Salvemini avrebbe imperniato la vita ritenuta "mala" di Giovanni Giolitti sull'uso politico dei Prefetti, fino a censurare aspramente la prefettocrazia.*

*Questo tipo di legato non sarebbe certamente diminuito con il Fascismo, il che, unito a funzioni di controllo, che appariranno incompatibili con l'ordinamento*

*repubblicano, comportò la ripulsa tendenziale del Prefetto nei primi anni del Secondo Dopoguerra. È del 1944 la famosa invettiva di un non sovversivo quale Luigi Einaudi: “Via i Prefetti!”.*

*Ve ne leggo un passaggio, perché farà rabbrivire poi alcuni dei presenti: “Democrazia e Prefetto ripugnano profondamente l’una all’altro. Né in Italia né altrove si avrà mai democrazia finché esisterà il tipo di governo accentrato del quale è simbolo il Prefetto”.*

*Eppure il Prefetto è rimasto ed è risultato sempre più essenziale.*

*È qui che viene la seconda metamorfosi: il Prefetto, che avrebbe dovuto essere l’Amministrazione dello Stato in periferia e che era divenuto la politica del Governo in periferia, avrebbe avuto una seconda trasformazione. Notate, l’avrebbe avuta in una nuova cornice istituzionale che, pur non arrivando all’estremismo dell’abolizione, per un verso lo privò di sue funzioni tradizionali, come quelle di controllo degli enti locali, toltegli dalla legge n. 62 del 1953; per l’altro portò al ridimensionamento dei suoi poteri di ordinanza, che la Corte Costituzionale ricondusse entro i confini costituzionali, in occasione di un caso divenuto celebre, quello di un Prefetto che, in nome del carattere sacro della città di Roma, aveva vietato una rappresentazione teatrale.*

*Qual era, allora, il ruolo del Prefetto in un ordinamento caratterizzato dal rinnovato peso istituzionale degli enti locali, dall’attuazione del regionalismo, dall’autonomia dei diversi uffici periferici dell’amministrazione statale? Si era pensato inizialmente che quella del Prefetto fosse una figura compatibile solo con lo Stato accentrato, di cui era stata il simbolo. Ci si accorse presto che di un ordinamento policentrico e pluralistico il Prefetto era invece un cardine essenziale, e come tale fu riscoperto proprio da coloro che avrebbero dovuto farne a meno.*

*Il policentrismo, infatti, aveva ed ha insito in sé il rischio di disfunzioni e di effetti di stallo e ingorgo. Manifestava perciò un’esigenza incompressibile di raccordo e coordinamento, ispirata a quel principio di leale collaborazione, su cui la Corte Costituzionale, nella sua giurisprudenza, avrebbe insistito significativamente.*

*Tale principio necessitava di un centro ordinatore e, per così dire, un perno su cui ruotare, che poteva essere identificato soltanto in una figura amministrativa dotata di riconosciuta autorevolezza e professionalità. Era infatti la compresenza di tanti attori istituzionali in campo, ciascuno portatore di un proprio punto di vista - non necessariamente politico, ma anche amministrativo - non esclusi i soggetti esponenziali di diverse comunità territoriali, a far emergere l’esigenza di una figura caratterizzata da terzietà ed imparzialità, condizioni necessarie perché essa fosse accettata da tutti e così ascoltata da tutti.*

*Questo fu il Prefetto, visto come la personificazione dell’art. 97 Costituzione. Ed è questo che mi ha sempre affascinato, come dicevo quando ricoprivo l’incarico, che ora è ricoperto da Marco: il suo maggiore spazio il Prefetto lo ha conquistato via via che è venuto perdendo buona parte della sua formale autorità, ma si è visto riconoscere una crescente autorevolezza.*



*Il Prefetto non aveva più l'autorità del potere, aveva l'autorevolezza dell'istituzione, che era più elevata e più forte. Non c'era bisogno di verificare quale efficacia giuridica avesse la convocazione del Prefetto, perché erano le parti stesse a chiedergli di convocare la riunione, come, ad esempio, potrebbero fare due comuni montani di fronte alla paventata riduzione degli uffici postali.*

*Finanche per il lupo - tra l'altro, devo ancora capire a chi sia venuta la bella idea di portare il lupo alla Feniglia - prima o poi chiederemo una riunione davanti al Prefetto.*

*Non solo, ma in presenza di una crescente interdisciplinarietà di tanti affari e situazioni, le stesse amministrazioni periferiche dello Stato coinvolte, pur continuando a rifiutare ogni soggezione giuridico-legale al Prefetto, non potevano non accettarne il ruolo coordinante.*

*Né la crescita del Prefetto si ferma qui. Su questa autorevolezza, su questa percepita terzietà si innesta anche una seconda tornata di poteri giuridico-formali, che, anziché venire sottratti, vengono ora aggiunti alla figura del Prefetto: mentre egli vive la descritta fase di affermazione della sua autorevolezza quale perno centrale del pluralismo istituzionale in sede locale, il Prefetto viene dotato di nuovi poteri, ben oltre quelli di responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica, che non erano mai venuti meno.*

*Ecco allora il Prefetto garante della legalità del sistema locale, non più come controllore di singoli atti, ma, in forza della normativa antimafia, che gli affida la vigilanza ispettiva sugli enti e le relazioni finali al Ministro. E pensate quanto sia cruciale a questo riguardo la sua terzietà, se, come è capitato a me e come capita anche a Marco, la decisione del Ministro dell'interno di sciogliere o meno un ente locale presuppone necessariamente le valutazioni offerte dalla relazione del Prefetto. Così come accade in materia di finanza locale, dove, in caso di dissesto, è il Prefetto il primo che avvia la relativa procedura.*

*Ed ancora, le competenze in materia di cittadinanza e immigrazione, nonché, dopo i numerosi interventi normativi di depenalizzazione, in materia di sanzioni amministrative, il Prefetto, sia come autorità d'appello, sia come titolare diretto di potestà sanzionatoria.*

*Le riforme Bassanini avrebbero poi riaperto anche il capitolo iniziale, quello che, nel nostro tempo, avremmo chiamato dell'Ufficio territoriale del Governo; esso, a modo suo, ha cominciato a esistere, ma sarà, come in origine, il capitolo più difficile e tormentato. Il feudalesimo medievale è durato solo alcuni secoli, il feudalesimo amministrativo, invece, è stato molto più vitale e duraturo.*

*Va detto tuttavia che, diversamente da quanto era accaduto all'inizio, le resistenze su questo fronte, dell'UTG intendo, hanno visto gradatamente esaurire la loro forza. L'istituzione prefettizia gioca qui sul terreno migliore, quello della terzietà, con cui interpreta le sue funzioni e giustifica i poteri che le sono attribuiti.*

*Questo è il punto cruciale della questione, questo è ciò che unifica le nuove funzioni attribuite al Prefetto. Non ci sarebbe un'altra autorità cui conferire tali*

*funzioni, in quanto nessuna altra autorità ha questa caratteristica, che chiamerei di statualità non parcellizzata.*

*In una società divisa com'è quella attuale, con una divisione della stessa politica, segnata da contrasti esasperati, tanto più laceranti quanto ispirati da intolleranza, una figura del genere è davvero essenziale e dovremmo inventarla se non ci fosse.*

*Eppure inventarla sarebbe tremendamente difficile, perché solo la Storia, storia di istituzioni e di uomini e donne che hanno dato vita a questa figura, poteva forgiarla.*

*Consideriamoci fortunati. La Storia l'ha fatto.*

## INTERVENTO

### Ministro dell'interno

SEN. MARCO MINNITI

*La ringrazio, Prefetto, per l'invito rivoltomi in occasione di questa ricorrenza.*

*È per me un onore oltre che un piacere poter essere qui oggi.*

*Mi scuso per aver chiesto di rivoluzionare il protocollo in ragione di sopravvenuti impegni e mi dispiace moltissimo di non poter ascoltare i sei Prefetti storici di questa Città e di questa provincia.*

*Tuttavia conosco personalmente ciascuno di loro e, quindi, sono perfettamente consapevole di quale sia stato il loro ruolo, il loro valore, non soltanto qui a Grosseto, ma, più in generale, per l'intera Amministrazione dello Stato.*

*Sono venuto qui oggi anche per ringraziarvi di quello che avete fatto.*

*Alcuni di voi sono ancora in attività, per cui vi ringrazio per quello che fate, ma un grazie di cuore va a voi soprattutto per quello che avete fatto.*

*Non è soltanto Grosseto che vi ricorda, è l'Italia: questo penso che sia il messaggio più giusto che un Ministro pro tempore - e sottolineo pro tempore - possa dare.*

*La circostanza che ci vede riuniti oggi è particolarmente significativa: siamo qui per celebrare questo splendido Palazzo, che, innanzitutto, è uno straordinario gioiello architettonico, come possiamo tutti constatare guardandoci intorno.*

*Non l'ho visitato tutto, ma ne ho potuto ammirare le immagini riprodotte in questa pubblicazione e ammetto che sono davvero impressionanti.*

*È sorprendente notare come una grande struttura pubblica possa diventare nel tempo parte essenziale del patrimonio storico e culturale di una collettività: questo Palazzo è così entrato nella dimensione collettiva non solo della Città, ma dell'intero territorio di Grosseto.*

*Mi sia consentito, a questo punto, rivolgere un ringraziamento straordinario al Presidente, Professor Giuliano Amato, cui io sono molto legato per una serie di circostanze.*

*Lungo i rispettivi percorsi, infatti, la nostra vita si è incrociata in più momenti, alcuni dei quali molto belli, altri un po' più complicati, come normalmente succede nella vita.*

*E, si parva licet componere magnis, se è lecito paragonare una cosa più piccola ad una cosa più grande, ammetto di aver sempre tratto dalla figura, dal ruolo, e, mi sia consentito, dall'approccio culturale del Presidente Amato, un riferimento.*

*Naturalmente chiarisco che un riferimento è, per definizione, sempre di segno unilaterale, nel senso che, in questo caso, il Presidente Amato non deve considerare impegnativo per sé il fatto che io abbia ritenuto lui un riferimento per me; in verità, com'è giusto che sia, ciò è esclusivamente impegnativo per me.*

*E, a questo punto, vorrei svolgere almeno due distinte considerazioni, molto importanti.*

*In primo luogo, il Presidente Amato ha raccontato molto della funzione esercitata dai Prefetti, l'ha illustrata in una maniera sapiente, da par suo, ed il cuore della questione posta - su cui alla fine esporrò il mio piccolissimo, personale punto di vista - è propriamente nella funzione terza dei Prefetti, un punto di rilevanza fondamentale.*

*E, come secondo aspetto, permettetemi di dire questo: Giuliano Amato è una personalità di primissimo piano nella vita politica, giuridica, culturale e istituzionale del nostro Paese ed è una personalità che ha sempre preso parte - com'è giusto che sia, non essendo possibile per nessuno di noi non prendere parte - attivamente nella vita del nostro Paese, lasciando anche segni chiarissimi della sua azione.*

*E, tuttavia, quel che è più straordinario - e lo dico davvero, come punto di riferimento, con l'augurio che sia così per tutti - è che una personalità come il Presidente Amato, che pure è stato, ed è, espressione di una cultura che ha preso parte al dibattito pubblico, venga percepito oggi dal popolo italiano, dal tessuto connettivo di questo Paese, come una persona con un profilo "terzo", ossia di fiducia, di garanzia di tutti.*

*Il punto cruciale, vedete, è proprio questo.*

*Non è detto che per essere di garanzia o di fiducia, in una sola parola "terzi", non bisogna avere un punto di vista, non è affatto vero che non bisogna avere una propria idea.*

*Al contrario, il fatto di avere un'idea rende ancora più forte la capacità di esprimere e rappresentare una posizione di terzietà, a condizione che, naturalmente, questa capacità sia esercitata non già con spirito di fazione o contrapposizione, ma essenzialmente come capacità di ascoltare gli altri.*

*Noi siamo abituati troppo a parlare e molto poco ad ascoltare gli altri; procediamo sempre di corsa, ma, quando ci si limita alla parte asseverativa di se stessi - ossia si dice quel che si pensa senza prestare ascolto agli altri - c'è senz'altro qualcosa che non funziona come dovrebbe.*

*La figura del Professor Amato, come termine di riferimento, allora, ben esemplifica l'idea che ho fin qui esposto, ossia l'idea secondo cui, pur esprimendo un forte punto di vista, si possa essere anche capaci di rappresentare una collettività più ampia, di costituire un elemento di fiducia anche per coloro che hanno un'opinione diversa o contraria.*

*In un ordinamento democratico è molto agevole dialogare con chi abbia le nostre stesse idee, mentre più complicato resta interloquire con chi la pensa diversamente;*

*ancor più impegnativo, infine, è garantire i diritti di chi non la pensa come noi.*

*Considero l'essenza della democrazia questa e non altro.*

*Ed è in quest'ordine di idee che si può inscrivere anche la nostra linea di azione, sviluppata negli ultimi mesi; nei limiti del possibile, infatti, abbiamo cercato di mettere in campo alcune proposte, che pur hanno suscitato una certa discussione nel Paese.*

*Non senza difficoltà, circostanza che senz'altro è ben nota al Professor Amato, in ragione della sua pregressa esperienza istituzionale di Presidente del Consiglio, abbiamo inserito all'ordine del giorno di un'unica seduta del Consiglio dei Ministri - e approvato - ben due decreti e, se si considera che l'uno verte in tema di sicurezza e l'altro di immigrazione, si comprenderà che è stato qualcosa da far tremare le vene ai polsi. E tuttavia ci siamo riusciti.*

*Ebbene, senza voler entrare nei dettagli, desidero solo portare la vostra attenzione su un punto cruciale.*

*Dietro quei due decreti c'è, in filigrana, un'idea, un modello di Stato, che è la mia idea, forse la più sbagliata, ma corrisponde alla mia personale visione, ossia che, di fronte a grandi e complesse questioni, come la sicurezza e l'immigrazione, lo Stato nazionale debba costruire un'alleanza strategica e interagire in una cooperazione permanente con il territorio, in questo caso rappresentato dai Sindaci.*

*Se leggete i due provvedimenti sulla sicurezza urbana e sull'immigrazione, ritroverete in essi un ruolo fondamentale svolto dai Sindaci, perché, a mio avviso, una società complessa, una democrazia complessa, non si può governare senza un punto di connessione molto forte tra il centro e il territorio.*

*Basti pensare a tutte le questioni, di cui abbiamo parlato prima con la Signora Prefetto, principalmente in tema di immigrazione: essenziale è il rapporto con il territorio, questione ben evidenziata dal Presidente Amato nella sua prolusione.*

*Non diversamente è a dirsi per il tema della sicurezza.*

*Non possiamo avere un modello di sicurezza unico e uniforme, che si applichi sull'intero territorio nazionale da Bolzano fino ad Agrigento, passando per Grosseto, così come può non bastare la Direttiva del Ministro dell'interno, che pur è Autorità nazionale di pubblica sicurezza e, come tale, titolare dei poteri in materia.*

*Se vogliamo avere una sicurezza che funzioni, allora, dobbiamo adattarla ai singoli territori e l'unica via percorribile per ottenere una capacità di comprensione della dinamica territoriale è costruire un rapporto permanente con i Sindaci, perché sono essi a conoscere meglio di noi il territorio.*

*Se questo è il modello auspicabile, in quanto efficace e capace di funzionare, allora voi comprenderete che la figura del Prefetto si rivela cruciale, perché costituisce il punto di connessione tra le istituzioni nazionali e le autonomie territoriali.*

*E questa identità istituzionale propria del Prefetto consegue non solo e non tanto a un'attribuzione di poteri per legge, ma vive della credibilità e dell'autorevolezza che il Prefetto ha, come ha chiaramente sottolineato il Professor Amato.*

*Ed è per questo che, a mio avviso, resta difficile pensare a un'Italia privata delle Prefetture così come a un modello ordinamentale, dal quale siano esclusi i Prefetti; ogni tanto vedo questo tema, già vagheggiato, essere riproposto come un elemento di modernità, anzi come un elemento potenzialmente capace di far diventare più forte la democrazia.*

*Io penso esattamente l'opposto e potrà sembrare singolare che la figura istituzionale del Prefetto, di cui Luigi Einaudi tracciava quel tipo di profilo, dinanzi ricordato dal Professor Amato, sia invece per me un'assoluta garanzia per il Paese.*

*Come ben sa chi lavora con me, come sanno i Prefetti che hanno lavorato e lavorano con me, io raccomando sempre la terzietà come bussola di orientamento nell'azione, non la fedeltà al Ministro, che, come sempre sottolineo, è in carica pro tempore.*

*Sensibilmente diversa dalla lealtà verso le istituzioni, che resta un bene e valore di segno imprescindibile, la fedeltà a un Ministro non è auspicabile e, se lo dice il Ministro in persona, potete crederci.*

*È fondamentale, invece, la forza dell'autorevolezza e la credibilità dei Prefetti terzi e sempre più aperti nel rapporto con il territorio quali autorità di mediazione e regolazione dei conflitti e nei momenti di tensione.*

*Avviandomi rapidamente alla conclusione, desidero aggiungere che le riflessioni qui fin svolte, di cui mi assumo tutta la responsabilità, come è giusto che sia, non rispondono solo a idee concepite e parole pronunciate, ma sono sostanza di azioni concretamente svolte.*

*Io le ho svolte sotto l'alta guida del Presidente Amato, allora Ministro dell'interno, e al riguardo mi limito a menzionare due soli, significativi esempi.*

*In tema di sicurezza, furono sottoscritti i primi Patti per la sicurezza con i Sindaci delle Città, un'esperienza virtuosa che ha aperto la strada all'attuale concezione della sicurezza urbana; in materia di immigrazione, fu istituita la prima commissione di indagine conoscitiva sul ruolo dei centri per l'identificazione ed espulsione, che consentì di acquisire un patrimonio informativo particolarmente importante, realizzato allora con l'intervento di un ambasciatore delle Nazioni Unite e un grande scrittore.*

*È propriamente questo che mi sono proposto di trasmettervi qui oggi: esiste una linea aurea di pensiero, che, pur tra le tante complesse vicende del nostro Paese, ha attraversato la storia della Repubblica e questa linea corre lungo una direttrice di rispetto delle istituzioni, di saggezza nella gestione del potere, di apertura e di capacità di ascolto.*

*Pur con il trascorrere degli anni e, con essi, delle persone, a mio sommo avviso questo patrimonio, questo atteggiamento culturale deve sempre rimanere, anzi deve rimanere per sempre.*

*Nella suggestione di questo pensiero e sotto questi auspici, formulo a questa Prefettura gli auguri per i suoi novanta anni, che porta davvero bene!*

*Grazie.*



Grosseto - Prefettura

## INTERVENTO

*PREFETTO ANNA MARIA D'ASCENZO<sup>1</sup>*

---

*Sono veramente felice di essere qui. Non tornare mai sul luogo del delitto è una regola non scritta di fondamentale importanza per i Prefetti. Ebbene, dato che sono vent'anni che vi ho lasciati e che da dieci non esercito più le funzioni di Prefetto, oggi posso permettermi anche di dire che gli anni che ho trascorso qui a Grosseto sono stati i più belli della mia carriera.*

*Voglio ringraziarvi tutti. Con i rappresentanti delle istituzioni locali vi è sempre stata la massima collaborazione ed ho profuso ogni mio sforzo per cercare di aiutare quanto più possibile i Sindaci dei comuni ricadenti nel territorio della provincia. Lasciatemi ringraziare in particolar modo la stampa, che ha costantemente supportato la mia azione. Sin da subito, si è instaurato con i giornalisti un rapporto proficuo tanto è vero che - non lo potrò mai dimenticare - appena dopo il mio arrivo, uscì un articolo per me assai gratificante sulle pagine di un quotidiano locale dal titolo "Porte aperte in Prefettura".*

*Non vorrei dilungarmi eccessivamente nel mio intervento e vorrei quindi rievocare qui, alla Vostra presenza - e per alcuni aspetti farmi perdonare - la mia esperienza nella gestione dell'immigrazione; tale problematica è oggi di estrema attualità, ma è stata affrontata nella provincia maremmana anche negli anni in cui ero qui presente. In particolare, era il 16 marzo del 1997 - conservando ancora l'agenda, ho potuto verificare la data - quando il Vice Capo di Gabinetto del Ministro mi ha telefonato, chiedendomi cortesemente di accogliere nel nostro territorio alcuni migranti.*

*Allora l'immigrazione proveniva dall'Albania ed ogni notte - come ben possono ricordare i colleghi che prestavano servizio nelle province pugliesi - arrivavano centinaia e centinaia di migranti. La situazione emergenziale, che si era venuta a determinare, aveva richiesto una organizzazione immediata delle misure di accoglienza e non aveva consentito, in quella prima fase, la possibilità di un completo coinvolgimento dei Sindaci sul territorio. Cercando di limitare quanto più possibile i disagi per la popolazione, in quella circostanza abbiamo individuato due aree adibite a camping nel territorio comunale di Castiglione della Pescaia, dove in quel periodo dell'anno - era marzo - non erano presenti turisti.*

*Dopo aver comunicato al Ministero dell'interno la nostra disponibilità all'accoglienza, sono arrivati direttamente da Lecce ottocento migranti non ancora identificati. È stato un lavoro immane svolto dalla Prefettura e da tutte le Forze dell'ordine con l'aiuto indispensabile dei volontari della provincia.*

---

<sup>1</sup> Prefetto a Grosseto dal 1° settembre 1993 al 1° marzo 1998.



*Peraltro, dopo due mesi, grazie anche alle misure organizzative adottate, siamo riusciti a superare la situazione emergenziale venutasi a creare nel territorio di Castiglione della Pescaia. Diversi migranti hanno ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato ed alcuni di loro sono andati a vivere in piccoli comuni.*

*È stato piacevole constatare come l'arrivo di famiglie straniere con i figli ha avuto un effetto estremamente positivo sulle comunità locali, tanto è vero che si è riusciti anche a mantenere aperte scuole che erano destinate ad essere dismesse, in ragione del calo delle nascite, che, in quegli anni, aveva caratterizzato in negativo l'andamento demografico.*

*Consentitemi, dunque, di rinnovare a tutti i miei personali ringraziamenti anche per l'aiuto che ho ricevuto in quell'occasione e rivolgo un particolare pensiero alla Misericordia e alla Croce Rossa.*

*Grazie ancora del periodo felicissimo che ho passato con voi.*

## INTERVENTO

*PREFETTO GIUSEPPE AMOROSO<sup>1</sup>*

---

*Un cordiale saluto alle autorità e a tutti gli intervenuti; un saluto particolare ai tanti colleghi che sono qui presenti; un ringraziamento al Prefetto di Grosseto Cinzia Torracco per aver organizzato questa bella manifestazione, il cui rilievo ed il cui significato sono stati sottolineati dagli autorevoli interventi che mi hanno preceduto. Consentitemi di porgere un deferente, affettuoso saluto al Presidente Amato, che è stato Presidente del Consiglio nel periodo in cui io ero Prefetto di Grosseto.*

*Un primo ricordo che affiora della mia esperienza in Maremma, legato proprio alla sua persona, è l'inaugurazione in Orbetello del nuovo arredo urbano degli spazi antistanti alla laguna: evento realizzatosi anche grazie alla collaborazione istituzionale che, nell'esercizio delle mie responsabilità, ho sempre cercato di promuovere.*

*Ricordo che in tale prospettiva era stato costituito un comitato interistituzionale che si univa in Prefettura di cui facevano parte i Sindaci del territorio interessato ed il commissario straordinario della laguna, che allora era il Presidente della regione Toscana.*

*In occasione della cerimonia, tenutasi in una di quelle sfolgoranti giornate di sole che la Maremma sa regalare, alla presenza delle autorità locali e con l'intervento del Presidente Amato, egli mi chiese di prendere la parola a mia volta, dopo gli interventi dei rappresentanti del territorio e prima delle sue conclusioni.*

*Educato alla vecchia scuola dei Prefetti, gli feci notare che non ci era consueto prendere la parola in presenza di un'autorità di governo e massime del Presidente del Consiglio. Ma egli insistette ed ovviamente obbedii e ne fui molto lusingato.*

*Gli sono ancora grato di quella manifestazione di sensibilità e di attenzione, del resto a lui consueta, oltre che del suo magistero come statista e anche come professore ai cui studi e ai cui articoli faccio spesso riferimento nelle mie docenze presso l'università di Bologna.*

*Vedo con piacere che è presente anche il Presidente Flick, cui mi onoro di essere legato da una ormai antica consuetudine di amicizia e grazie al quale, nel periodo in cui io ero Prefetto di questa sede ed egli era Ministro della giustizia, ho avuto il privilegio di promuovere numerose iniziative nel corso delle quali ha magistralmente (ed in modo affascinante) avvicinato gli studenti grossetani ai valori della legalità, della Costituzione e dell'Europa.*

---

<sup>1</sup> Prefetto a Grosseto dal 16 marzo 1998 al 2 dicembre 2001.

*Grosseto per me è stato un grande amore: avevo svolto la mia precedente esperienza professionale presso il Quirinale, dove per cinque anni avevo ricoperto le funzioni di vicario del consigliere per gli affari interni del Presidente della Repubblica.*

*La mia formazione era però avvenuta sul territorio (ho svolto per lunghissimo tempo le funzioni di Capo di Gabinetto in Prefettura) e per tale motivo, avere finalmente la responsabilità di Prefetto in sede era per me la più grande gratificazione.*

*E poi la Maremma mi ha sempre affascinato, per i suoi scenari straordinari e per la sua gente schietta, che ho avuto modo sempre più di apprezzare e con cui sono riuscito a costruire un rapporto di empatia.*

*Erano anni in cui l'Italia stava cambiando. Era il periodo delle grandi riforme amministrative, ove si valorizzava la centralità del ruolo del cittadino, nel quadro di una sussidiarietà verticale, ancora non costituzionalizzata, ma che improntava di sé, via via sempre più, la legislazione ordinaria.*

*E quanto alla sussidiarietà orizzontale ho sempre sostenuto che i Prefetti l'hanno praticata già molto prima che essa venisse poi consacrata nelle riforme istituzionali di quegli anni.*

*In questo clima ho potuto promuovere una fattiva e leale collaborazione con i rappresentanti di tutte le espressioni istituzionali del territorio e in particolare delle autonomie locali, nonostante appena arrivato avessi trovato una situazione di accesa dialettica tra il Sindaco, il Presidente della amministrazione provinciale e l'Assessore regionale del grossetano, tutti esponenti di formazioni politiche diverse.*

*Riuscii tuttavia, man mano, ad istaurare un clima di lavoro condiviso di cui fu segnale evidente per la cittadinanza la ricognizione che facemmo tutti e tre insieme per stabilire dove doveva essere collocato il pennone su cui issare la bandiera nazionale il giorno della festa della Repubblica.*

*Quella del '98, peraltro, fu una delle prime feste della Repubblica celebrate in piazza, in cui si registrò un'ampia partecipazione popolare ed emerse uno spirito di fervore unitario che un quotidiano locale enfatizzò con il titolo (rimasto impresso nella mia memoria): "2 giugno in Prefettura: mai tanto uniti!".*

*Questo rapporto di collaborazione si consolidò progressivamente e si riuscì in tal modo, grazie alla comune attività svolta, a riaprire il museo civico e diocesano di Grosseto, che da oltre 10 anni era chiuso.*

*Così che ritenni opportuno proporre, per solennizzare nel modo migliore l'avvenimento, che fosse invitato a presenziare alla inaugurazione il Presidente della Repubblica, di cui caldeggiavi la presenza, e che compì a Grosseto la sua ultima (e prima per la città) visita sul territorio.*

*Fu momento particolarmente significativo, nonostante la delicatezza del clima politico che vedeva alcuni partiti contrastare la presenza del Presidente.*

*Ma ci fu un tripudio di folla e Grosseto e le sue istituzioni accolsero festosamente il Presidente Scalfaro, che ricambiò con una vicinanza straordinaria.*

*Ricordo inoltre, con estrema soddisfazione, la riapertura del museo di Vetulonia, che era stato chiuso dopo il trafugamento dei reperti che vi erano esposti e che si riuscì a portare a compimento dopo un lungo e complesso percorso cui aveva contribuito significativamente la cara collega che mi aveva preceduto, Anna Maria D'Ascenzo.*

*Non posso, infine, dimenticare l'apertura dello scalo civile nell'aeroporto di Grosseto nonché la costituzione in questa città di una sede decentrata della prestigiosa università di Siena (nonostante i senesi non abbiano mai avuto, come noto, un rapporto tenero nei confronti dei grossetani, tal che dovetti fare un pressing straordinario sul rettore dell'ateneo senese).*

*Riuscii anche a persuadere l'allora Sindaco di Grosseto, avvocato Antichi (che a dire il vero accolse il suggerimento con grande sintonia e disponibilità, nonostante le non lievi difficoltà logistiche di cui dovette farsi carico), dell'opportunità di collocare il compendio nel centro cittadino, affinché l'istituzione universitaria fosse riconosciuta e assimilata dalla cittadinanza e non vissuta come corpo estraneo.*

*Sono tanti altri i ricordi di quel periodo che vorrei condividere con voi, ma mi rendo conto di aver già troppo abusato del vostro tempo.*

*Concludo allora con un ricordo che serbo con particolare orgoglio.*

*Nell'ambito delle ricerche che ero solito svolgere per ricostruire le vicende della Prefettura e dei Prefetti di Grosseto, ho potuto appurare che un Prefetto del Regno, durante un suo giro a cavallo, si era smarrito sull'Amiata. E, avendo fermato alcuni abitanti di un paesino per chiedere indicazioni sulla strada, aveva poi loro detto che egli era il Prefetto e che lo guardassero bene perché mai più ne avrebbero rivisto un altro nel loro territorio.*

*Ebbene, mi sembrò doveroso dare loro un risarcimento e, ad un tempo, un segno di come sia nel frattempo cambiato l'atteggiamento dei Prefetti della Repubblica nei confronti dei cittadini.*

*E mi inerpicai, d'accordo con il Sindaco del comprensorio, fino a quel paesino, compiendo un percorso di oltre due ore in macchina per ascoltare un concerto della banda musicale di ragazzi che nell'occasione veniva inaugurata: ovviamente non uno straordinario concerto, ma una bellissima emozione!*

*Grazie di cuore a tutti per l'attenzione e viva Grosseto!*

## INTERVENTO

*PREFETTO GIUSEPPINA DI ROSA<sup>1</sup>*

---

*Voglio rivolgere un saluto a tutti voi e un sentito ringraziamento alla collega, il Prefetto Cinzia Torracco, che ha voluto celebrare questo anniversario di estrema importanza, organizzando una cerimonia che onora, non solo noi Prefetti, ma ogni istituzione presente e rappresentata sul territorio della provincia. Un particolare ringraziamento va anche al Presidente Amato, che da sempre ha mostrato una costante sensibilità e vicinanza nei confronti del Corpo prefettizio, supportandoci nella nostra attività soprattutto nei momenti di maggiore difficoltà.*

*La mia permanenza a Grosseto, nei due anni in cui si è protratta, è stata estremamente positiva e la ricordo con piacere, avendo potuto apprezzare le doti e le qualità della popolazione nonché la straordinaria bellezza di questo territorio. È nella mia natura sentimentale indulgere nei ricordi e vorrei qui rievocare uno dei momenti più significativi, che ho peraltro potuto condividere con alcuni dei presenti. Ero Prefetto qui a Grosseto da poco meno di due mesi, quando mi fu annunciato che di lì a dieci giorni vi sarebbe stata la visita del Presidente della Repubblica in provincia. Nonostante lo stupore e il timore iniziale, è stata questa una esperienza preziosa e significativa, poiché ho ricevuto la massima collaborazione di tutte le istituzioni civili, militari, degli enti locali ed anche da parte della popolazione. Devo ringraziare anche gli organi di stampa, una componente fondamentale per la riuscita dell'evento, in occasione del quale abbiamo potuto rappresentare al Presidente Ciampi la realtà della nostra provincia: provincia ricca di storia, ma anche di splendido patrimonio umano e bellezze naturali. Il Presidente della Repubblica è stato accolto da tutti con una cordialità e con affetto per l'attenzione dimostrata al territorio con le sue visite istituzionali. Sono grata e felice di poter oggi testimoniare il senso di unità del Paese, che in quei momenti ho potuto pienamente cogliere e condividere con tutti i Sindaci e i rappresentanti delle altre istituzioni presenti.*

*Un particolare ringraziamento va al personale di questa Prefettura per la sua costante e continua collaborazione. Grazie a tutti.*

---

<sup>1</sup> Prefetto a Grosseto dal 3 dicembre 2001 al 27 luglio 2003.

## INTERVENTO

PREFETTO GIUSEPPE LINARDI<sup>1</sup>

---

*Buongiorno a tutti. Sono molto emozionato e commosso quest'oggi perché ho l'occasione di rievocare i miei ricordi e le mie esperienze qui a Grosseto, che conservo e custodisco gelosamente nel mio cuore.*

*Ho senz'altro vissuto questa terra in un momento particolare, in ragione anche della grande crisi economico-finanziaria, cominciata nel 2008. La popolazione della provincia di Grosseto ha sempre avuto una reazione decisa e mai rassegnata di fronte alle difficoltà, cercando con convinzione di valorizzare e non disperdere quelli che erano i suoi pregi e le sue eccellenze. In quel momento, ho potuto comprendere quale dovesse essere il mio ruolo in questa delicata fase, a supporto del territorio nelle sfide che dovevano essere affrontate in quel particolare frangente.*

*Non posso poi dimenticare le iniziative intraprese e soprattutto lo sforzo e l'impegno profusi durante la vicenda della Costa Concordia. Ricordo ancora quando ricevetti la telefonata con la quale il Prefetto Gabrielli, allora Capo del Dipartimento della Protezione Civile, mi avvisava della concreta possibilità che una nave in grande difficoltà, con a bordo più di quattromila persone, sarebbe potuta affondare. Quando si riceve un messaggio di questo genere, vi è un attimo di shock e si percepisce con estrema chiarezza che la vita di quattromila persone possa concretamente dipendere dalle tue azioni e dal tuo operato.*

*Superato quell'attimo, sono accorso nella sala di protezione civile e ho iniziato sin da subito a lavorare con l'allora Presidente della provincia, Leonardo Marras, con il coinvolgimento di forze dello Stato e del territorio nel tentativo di limitare quanto più possibile le gravi conseguenze di una tragedia immane.*

*Devo evidenziare il fondamentale ruolo assunto in questa vicenda dalla popolazione maremmana, che si è mostrata attiva, capace e decisa nell'affrontare con vigore problematiche di estremo rilievo. Senza la determinazione della popolazione del Giglio, senza il coraggio del comune di Monte Argentario, senza quel loro attivo e solidale coinvolgimento, le conseguenze sarebbero potute essere ben più gravi. La terra di Maremma deve essere orgogliosa di se stessa.*

*Attualmente sono Prefetto de L'Aquila e ho dovuto rivivere un'altra vicenda forte e complessa. Voi tutti avete presente il dramma che si è consumato a Rigopiano, località ricadente nel territorio della provincia di Pescara. In realtà, le forti nevicate, unitamente alle scosse di terremoto verificatesi, hanno avuto un impatto rilevante su tutto il territorio abruzzese. Ebbene, in quei momenti delicati e drammatici, più*

---

<sup>1</sup> Prefetto a Grosseto dal 1° settembre 2009 al 15 aprile 2012.

*persone mi hanno chiesto come potessi io mantenere la calma durante la delicata gestione delle attività al centro di coordinamento dei soccorsi. La mia risposta è stata e rimane semplice: la mia esperienza maremmana è stata determinante e più che formativa ai fini della gestione delle grandi emergenze. In quell'occasione siamo riusciti nel nostro intento, grazie all'ausilio e alla collaborazione di tutti. Sono davvero commosso e vi ringrazio.*

## INTERVENTO

PREFETTO MARCO VALENTINI<sup>1</sup>

---

*Quando sono arrivato a Grosseto, nell'aprile di cinque anni fa, provenivo da un analogo servizio svolto, per quasi due anni, in un contesto molto diverso, nell'alta Lombardia, verso le Alpi. Se avessi avuto bisogno di una conferma di ciò che avevo appreso dalle tante testimonianze incontrate nel corso del mio percorso professionale, circa la straordinaria attitudine del lavoro dei Prefetti a non avere regole scritte di comportamento professionale quanto, piuttosto, a essere salda e coerente espressione di valori repubblicani e costituzionali, non sintetizzati in formule astratte, ma espressione di concrete prassi per la risoluzione dei problemi, non potevo chiedere di meglio.*

*C'era, infatti, una radicata differenza, non solamente di storia e di geografia. Di mare e di montagna. Da un lato, avevo visto un tessuto economico-produttivo di matrice industriale, capace di produrre reddito, lavoro ed eccellenze di livello mondiale, che nel periodo di più forte impatto della crisi lamentava un tasso di disoccupazione a livello tedesco, vissuto tuttavia come una contingenza drammatica; dall'altro, osservavo le peculiarità delle piccole imprese maremmane, prevalentemente nel settore agricolo ma, invero sempre più efficacemente, proiettate in quella dimensione dell'economia del benessere riferita all'agroalimentare e alla salute, oltre che, va da sé, al turismo, legato alla straordinaria bellezza del territorio. Sistemi senz'altro diversi e tuttavia, entrambi, chiamati a rispondere alla crisi economica e anche alla necessità di innovare, per stare al passo con i tempi.*

*Senza sostanziali differenze esisteva però, in aree così distanti della nostra bella Italia, che proprio l'anno precedente aveva celebrato centocinquanta anni della sua unità nazionale, un comune bisogno di Stato, una comune urgenza di cultura delle istituzioni, una necessità condivisa di garantire nel contempo la funzione di governo e la comunità, tutelandone i diritti civili e i diritti sociali.*

*Naturalmente, ho molti ricordi dell'esperienza in Maremma, che sono in primo luogo i ricordi delle persone con le quali ho condiviso tanti momenti importanti. Tra questi, rammento, in particolare, la fase due della vicenda Concordia, densa di complessità. L'impulso forte alla prevenzione antimafia, poiché l'esperienza ci faceva diffidare della teoria delle isole felici. E ancora, il lavoro sulla sicurezza pubblica, con la sottoscrizione di un patto aperto tra i più grandi comuni della provincia, con investimenti importanti di risorse. Ricordo anche la particolare apprensione per opporre rimedi alla crisi, chiedendo ogni collaborazione al sistema bancario, attraverso il lavoro dell'osservatorio economico-finanziario, soprattutto per tutelare*

---

<sup>1</sup> Prefetto a Grosseto dal 16 aprile 2012 al 7 agosto 2013.



*le imprese fragili e i soggetti vulnerabili. E infine, tra un'emergenza e l'altra, il progetto di porre la Prefettura al centro di un percorso culturale, con periodiche conferenze cui sono stati invitati relatori di prestigio, per competenze o esperienza istituzionale, aprendo anche queste stesse sale a mostre e convegni. Tuttavia, ciò che non può essere cancellato dalla memoria è la drammatica alluvione nella parte sud della provincia, tra Fonteblanda, Orbetello e soprattutto Albinia, purtroppo con diverse vittime ma con una davvero virtuosa collaborazione, cresciuta giorno dopo giorno, tra la Prefettura e le istituzioni coinvolte, per rispondere alle pressanti domande della popolazione, sperimentando una forma di comunicazione istituzionale trasparente, tempestiva, ininterrotta, che sono convinto abbia rappresentato una buona pratica e che ha contribuito a mitigare la sensazione di spaesamento e di difficoltà di coloro che erano stati colpiti da quegli eventi, mentre si riproponeva con drammatica evidenza la necessità di uscire dalla perversa spirale mancata prevenzione - disastro - ricostruzione investendo sulla sicurezza del territorio.*

*Mi rendo conto di avere descritto, in fondo, un insieme di questioni che non sono altro che la routine del lavoro di tutte le Prefetture italiane. Mi piace allora sottolineare che, l'occasione di questa celebrazione può permettere, a tutti noi, di immedesimarci nel vissuto di questo luogo, di questo palazzo, come uno degli oltre cento palazzi del Governo nel territorio italiano. Penso, infatti, che conoscere il vissuto delle Prefetture e dei Prefetti, valutandone la funzione nei diversi cicli storici che hanno caratterizzato la storia nazionale, consenta di aprirsi a un grande momento di riflessione sull'Italia, sui temi di fondo della modernizzazione del Paese, il cui percorso di idee non può che essere fondato su valori profondi e sperimentati, destinati a governare con il loro straordinario patrimonio di coesione la complessità delle azioni da intraprendere. La modernizzazione di cui abbiamo bisogno oggi necessita di fare sintesi tra due miopie, che rappresentano entrambe pericoli per la coesione nazionale. La prima, è quella di considerare la realtà del Paese solamente dall'osservatorio dell'amministrazione centrale, dove si immagina di elaborare le grandi scelte, come se queste, da sole, potessero essere veicoli di reale cambiamento; la seconda, è quella di quei territori, quando non sufficientemente aperti a cogliere la dimensione ampia di tanti fenomeni che vanno oltre la capacità di una risposta parcellizzata e che richiedono dunque coordinamento e ricerca di soluzioni unitarie. Solo qualche anno fa, in un volume che ha raccolto le immagini di tutti i palazzi del Governo italiani, si metteva in luce come essi abbiano rappresentato una sorta di orologio della storia, che ha segnato il tempo e continua a segnarlo, collocati non a caso nel centro delle città per rappresentare icasticamente la prossimità ai cittadini e il valore della loro funzione. Nella vocazione di questo palazzo a essere, nel contempo, Stato e territorio, governo e comunità, penso risieda una delle opportunità per un Paese più moderno, attrezzato alle sfide del futuro.*

## INTERVENTO

*PREFETTO ANNA MARIA MANZONE<sup>1</sup>*

---

*Buongiorno a tutti. Saluto il Presidente Amato e ringrazio la collega Cinzia Torracco per aver coinvolto in questa bella iniziativa tutti noi che siamo stati Prefetti in questa sede.*

*Sono stata qui a Grosseto fino al settembre dello scorso anno e quindi per me l'esperienza in questa Prefettura è ancora viva, molti dei presenti in sala sono persone con le quali fino a un anno fa ho condiviso tanti momenti di lavoro, collaborazione e confronto e che oggi rivedo con piacere.*

*Se volessi riassumere con poche parole i ricordi, i momenti più significativi dei miei tre anni a Grosseto sarebbe sufficiente dire "è stata un'esperienza che mi porto e mi porterò per sempre nel cuore". Perché Grosseto è stata la mia prima sede da Prefetto, perché mi sono innamorata - come i colleghi che mi hanno preceduto - di questo territorio che spazia dal mare, alla campagna, ai monti, perché ho trovato nella gente di questa terra un forte rispetto per le istituzioni, una vicinanza alla Prefettura e al suo quotidiano lavoro, un modo di rapportarsi genuino e spontaneo. E collaborativo.*

*Momenti significativi della mia esperienza sono stati molteplici, molti, però, non sono altro che la declinazione su questo territorio di attività che quotidianamente ogni Prefetto, ogni Prefettura, sono chiamati ad affrontare e gestire. Il collega Linardi ha ricordato la sua esperienza con il naufragio della Concordia. Un evento eccezionale e particolare, che sicuramente verrà consegnato, e già lo è, alla storia di questo territorio. Io ho vissuto il momento conclusivo di quel tragico evento, coordinato dal Commissario delegato per l'emergenza Prefetto Gabrielli, oggi Capo della Polizia, il parbuckling, operazione mai tentata prima nella storia navale del mondo, e il successivo trasporto del relitto della nave a Genova. Un'operazione che ha rappresentato anche un segno forte della capacità del nostro sistema Paese di affrontare con successo sfide complesse e impegnative.*

*Ma, dovendo individuare, fra i tanti, un ricordo particolare preferisco affidarmi a un evento, a un momento istituzionale bello e partecipato, che abbiamo organizzato insieme ai 28 Sindaci della provincia, con il coinvolgimento di tante istituzioni, civili e militari, e diverse realtà del territorio che hanno sempre collaborato con la Prefettura in tutte le iniziative. Un evento che ha visto protagoniste per un giorno delle donne, in una provincia che, come è stato ricordato poco fa, è stata la prima in Italia ad avere come Prefetto una donna, il Prefetto D'Ascenzo. E che, tra l'altro, ha*

---

<sup>1</sup> Prefetto a Grosseto dal 8 agosto 2013 al 4 settembre 2016.

*avuto successivamente, come corollario di chiusura dell'iniziativa, una conferenza del Presidente Amato qui in questa Prefettura.*

*Nel 2016 ricorrevano i 70 anni della nostra Repubblica e i 70 anni del diritto di voto riconosciuto alle donne, che lo esercitarono per la prima volta alle elezioni amministrative del 1946 e che il 2 giugno furono chiamate alle urne in occasione del referendum istituzionale e per l'elezione dell'Assemblea Costituente. Pensai quindi di organizzare la cerimonia del 2 giugno, che qui a Grosseto tradizionalmente si svolge nella Piazza del Duomo, invitando una rappresentanza delle ormai anziane signore che, giovani donne, nel 1946 avevano votato per la prima volta. Facendo un rapido calcolo le più giovani dovevano essere nate nel 1925 ed avere quindi 91 anni. L'idea fu accolta con entusiasmo da tutti gli enti che ogni anno organizzano insieme alla Prefettura la cerimonia del 2 giugno, a cominciare dal Presidio militare. E anche dagli altri che, per la circostanza, ci diedero una mano per gestire un evento che richiedeva un'attenzione particolare data la presenza di signore avanti con gli anni. I primi ad essere coinvolti furono i Sindaci perché a tutti e 28 chiedemmo di individuare 2 anziane elettrici per comune che avessero piacere ad intervenire. Ci aiutarono tutti, anche il Vescovo che ci permise di utilizzare il sagrato del Duomo che è collocato più in alto rispetto alla piazza per ospitare, sedute, le signore.*

*E per rendere ancor più significativa la loro presenza, dopo la lettura del messaggio del Presidente della Repubblica e del mio intervento, prima della consegna dei diplomi agli insigniti delle onorificenze dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana, lo speaker della cerimonia pronunciò il nome di tutte queste anziane elettrici e insieme al rispettivo Sindaco consegnai loro un omaggio floreale con i colori della nostra bandiera e una pergamena con il loro nome a ricordo della partecipazione alla celebrazione del 70° anniversario della Repubblica Italiana.*

*Perché, tra i tanti, ho scelto questo ricordo? Forse perché è stato il mio ultimo 2 giugno a Grosseto, forse perché di quella giornata mi è rimasta impressa indelebile nella mente un'immagine. Al suono dell'Inno d'Italia, durante la cerimonia dell'alzabandiera, una delle signore si alzò prontamente in piedi con il vigore di una giovane donna e con lo sguardo rivolto verso la bandiera tricolore iniziò a cantare con la mano sul cuore, insieme alla piazza, i versi dell'inno di Mameli.*

*Ma forse, e credo soprattutto, perché in quelle anziane signore vidi una sorta di testimone da consegnare al futuro dei nostri giovani e al presente di tanti cittadini elettori. In un momento in cui, non possiamo non riconoscerlo, c'è una diffusa disaffezione dei cittadini verso l'esercizio del voto, la presenza di quelle signore, in quella piazza, ha rappresentato una testimonianza tangibile che il voto è sì un diritto ma è soprattutto una conquista forte di tutte le democrazie. Alcune di loro furono anche intervistate dalla stampa e dalle tv locali e dichiararono di ricordare con emozione la giornata del 2 giugno 1946, nella quale, per andare a votare, indossarono il loro vestito della festa.*

*Voglio terminare con una riflessione. Sono 90 anni che esiste questa Prefettura nella Piazza Fratelli Rosselli, che i grossetani chiamano Piazza della Vasca. La*

*Prefettura è un'istituzione che in questo territorio si è sempre posta al servizio della collettività, come ho avuto modo di percepire incontrando la gente nei miei tre anni di permanenza. Rappresentanti delle istituzioni, degli enti locali ma anche gli stessi cittadini. Dal 1927 si sono succeduti tanti Prefetti, tanti dirigenti e tanti impiegati. Ma la Prefettura, l'istituzione identificata in questo Palazzo, è sempre rimasta. Qualche giorno prima di partire, nel congedarmi, un rappresentante di una amministrazione mi chiese se il dirigente e il personale con cui i suoi uffici solitamente si confrontavano, fossero rimasti al loro posto, come per assicurarsi che non venisse meno la continuità dei rapporti. Si sentì rassicurato quando gli risposi: "I Prefetti vanno via, ma la Prefettura rimane".*





M. MARTELLI - una guerra e due resistenze

**GIAPPONE**

Quattro di Tezuka per

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

M. MARTELLI - una guerra e due resistenze

**GIAPPONE**

Quattro di Tezuka per

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

M. MARTELLI - una guerra e due resistenze

**GIAPPONE**

Quattro di Tezuka per

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE

LA SPETTINAZIONE



Roma, Sala della Biblioteca del Museo storico della liberazione nell'edificio di Via Tasso, già sede del carcere della Gestapo durante l'occupazione nazista

## Dalla biblioteca

## CARLO TROILO

### “La guerra di Troilo” (estratto)

Novembre 1947: l'occupazione della Prefettura di Milano, ultima trincea della Resistenza

*Edizioni Rubbettino, 2005*

*L'opera di Carlo Troilo, di cui pubblichiamo uno stralcio, è dedicata alla vicenda pubblica del padre, Ettore Troilo (1898-1974), fondatore e comandante della formazione partigiana Brigata Maiella, designato, nel gennaio 1946, quale prefetto di Milano in sostituzione di Riccardo Lombardi, chiamato a responsabilità di governo.*

*Ettore Troilo è l'ultimo prefetto “politico” nominato, in quella fase storica concitata di passaggio al regime democratico e costituzionale, su indicazione del Comitato di Liberazione Nazionale. Subito dopo il Governo, per affrontare le complesse problematiche dell'Italia nel secondo dopoguerra, tornerà a guardare ai prefetti di carriera.*

*Il prefetto “politico” rappresenta dunque un'eccezione, ma non un'assoluta novità. Anche nella prima fase del regime mussoliniano, in un'ottica di fascistizzazione dell'amministrazione, si accordò per un breve periodo maggior fiducia ai prefetti “politici”. Tuttavia, riconoscendosi nel prefetto di carriera l'autorità capace anche di attenuare il potere dei ras locali e dei fascisti dissidenti, con Regio Decreto fu sancito, nel 1937, che almeno tre quarti dei prefetti in servizio dovessero essere di carriera.*

*Il caso di Ettore Troilo testimonia tuttavia la specifica rilevanza delle qualità personali e morali di coloro che sono destinati a recitare un ruolo da protagonista in passaggi particolarmente drammatici della storia nazionale. In tal senso, emerge dal volume a lui dedicato una figura sui generis di prefetto “politico”, che ebbe la straordinaria capacità nel farsi traghettonatore, nella Milano dell'Italia post-bellica, dilaniata dalle conseguenze della seconda guerra mondiale, verso una prospettiva di risanamento sociale ed economico, sviluppando consenso e partecipazione.*

*Ettore Troilo dimostrò in breve tempo un equilibrio e una terzietà non comuni, tali da renderlo un punto di riferimento essenziale e riconosciuto, per la popolazione, per le forze politiche e sindacali, per l'amministrazione locale, nonostante le difficoltà causate dai convulsi cambiamenti in atto.*

*In questo quadro, le pagine che abbiamo scelto, fotografia e termometro di un'epoca, si soffermano sulla gravissima crisi della fine del 1947, quando la notizia della rimozione del prefetto di Milano da parte del Ministro dell'interno Mario Scelba, portò all'occupazione della prefettura di Milano e il capoluogo lombardo sull'orlo di una grave crisi di ordine pubblico.*

---

*Carlo Troilo, figlio di Ettore Troilo, giornalista e scrittore, ha da ultimo pubblicato “Liberi di morire. Una fine dignitosa nel Paese dei diritti negati” (Rubbettino, 2012).*



Carlo Troilo

# La guerra di Troilo

Novembre 1947:  
l'occupazione della Prefettura di Milano,  
ultima trincea della Resistenza



*Rubbettino*

9. Questi i verbali delle due riunioni del Consiglio dei Ministri.

Seduta del 9 gennaio 1946: "Romita – Pone in discussione la questione del Prefetto di Milano. Proporrebbe l'avvocato Troilo, di cui legge il *curriculum vitae*.

Cevolotto – Conferma le doti e i valori di Troilo, che è un vero democratico, ben orientato, non iscritto ad alcun partito.

Nenni – È favorevole.

Brosio – Chiede che si sospenda la decisione fino a domani.

De Gasperi – Fa presente le ragioni di urgenza.

Lombardi – Concorda con il Presidente.

Lo schema viene rinviato a domani".

Seduta del 10 gennaio 1946: "Romita – Ripresenta lo schema di decreto Luogotenenziale relativo alla nomina dell'avv. Ettore Troilo a Prefetto di Milano.

Brosio – Protesta per la notizia della nomina apparsa sull'Avanti, che viene quasi a pregiudicare la discussione che doveva esserci in seno al Consiglio. Queste deliberazioni devono essere riservatissime. Avrebbe preferito la nomina di un funzionario.

Lussu – Si associa al rilievo sulla riservatezza. Nel merito si associa agli elogi di Troilo, partigiano, capo della Brigata Maiella, elemento di primissima qualità.

Gasparotto – Fa elogi di Troilo, capace organizzatore dell'assistenza. Si associa agli altri.

Lombardi – Si associa agli elogi, però rileva l'opportunità di far cadere la scelta su persona che conosca bene la situazione di Milano.

Cattani – Fa elogio di Troilo: lo ritiene adatto a ricoprire la carica.

Brosio – Pure apprezzando i meriti di Troilo, proporrebbe il generale D'Antoni, che fu prefetto, durante il periodo badogliano, prigioniero in Germania ed è ottimo elemento. Comunque, si chiarisca che Troilo entra in carriera.

Romita – Terrà presente il D'Antoni per altra designazione.

Gasparotto – Si associa a Brosio.

De Gasperi – Si raccomanda per altri nomi per altre sedi.

Romita – Accetta i rilievi. Fa presente che ha già dato ordine di esaminare la situazione di D'Antoni e prega di dare nomi per altre sedi.

La nomina è approvata".

In effetti, il generale D'Antoni fu nominato da Romita prefetto di Bologna poche settimane dopo, nel marzo del 1946.

\* \* \* \* \*

127

### Il prefetto "a disposizione"

Nel novembre del 1947, l'intenzione di Scelba di rimuovere Troilo dalla Prefettura è già nota a Milano, anche se non vi è alcuna certezza sui tempi e i modi del trasferimento. Già il 12 il «Corriere della Sera» riferisce voci sulla sua sostituzione e riporta un secco comunicato stampa del Comune: "La notizia, peraltro non confermata, ha provocato viva apprensione. La Giunta,

**In copertina:** *consapevole individuo*

-----  
**Foto in questo numero:** Roma, libri per la città

locato a disposizione su sua domanda"). Il comunicato dice: "Su proposta del Ministro dell'Interno il Consiglio dei Ministri ha deliberato oggi il seguente movimento di prefetti: avvocato Ettore Troilo, a sua domanda, da Milano a disposizione per nuovo incarico; dottor Vincenzo Ciotola, da Torino a Milano; dottor Giovanni Carcaterra, da Reggio Emilia a Torino; dottor Filippo Di Giovanni, da Agrigento a Reggio Emilia".

Per dare un quadro della vicenda che si apre a questo punto utilizzerò la grande quantità di documentazione disponibile: le molte cronache dell'occupazione della Prefettura; una sintesi dei documenti – in gran parte inediti – raccolti dallo stesso Troilo; le testimonianze di due dei protagonisti, Greppi e Pajetta; i brani più significativi dei principali libri di storia che si sono occupati dei fatti di Milano; un panorama degli articoli e dei commenti della stampa; una sintesi del dibattito alla Costituente sui fatti di Milano; alcuni degli attestati di solidarietà e di stima per il prefetto. E proverò a formulare una prima valutazione dei comportamenti e delle responsabilità dei personaggi in campo.

### L'occupazione della Prefettura

Riferendosi ai tempi e ai modi della sua sostituzione, Troilo, nella sua "scaletta", fa subito un'affermazione di importanza cruciale: "Si tolse così al prefetto, capo delle forze di polizia di Milano e della provincia, ogni possibilità di disporre preventivamente le misure necessarie alla tutela dell'ordine pubblico e dell'autorità dello Stato. La vicenda – aggiunge – avrebbe potuto sfociare in tragedia, data l'eccezionale gravità della situazione che si era creata all'alba di venerdì 28 novembre 1947, se il prefetto – che del provvedimento preso dal Consiglio dei Ministri alla mezzanotte del 27 novembre ebbe notizia (incredibile a dirsi!) soltanto dalla stampa milanese verso le ore sette del mattino del 28 novembre, quando cioè una massa di migliaia di dimostranti aveva già raggiunto la sede della Prefettura – non si fosse reso immediatamente conto che l'unico atteggiamento atto a scongiurare gravissimi incidenti era quello di tollerare o, per essere più esatti, di subire l'«occupazione simbolica» della Prefettura senza

far ricorso alla forza (la comunicazione formale di Scelba arrivò solo alle ore 15, con un freddo telegramma di stile burocratico, *n.d.a.*). E ciò avvenne, infatti, in perfetto ordine e col massimo rispetto da parte di tutti nei confronti delle autorità e del prefetto che poté così liberamente iniziare le trattative con il Comitato Cittadino costituitosi per illustrare al rappresentante del Governo le ragioni della protesta e per assicurare, nel contempo, la disciplina dei dimostranti. Senonché – aggiunge – mentre erano in corso le trattative, l'On. Gaetano Invernizzi, Segretario Generale della Camera del Lavoro di Milano, in nome del Comitato dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, politiche, culturali, combattentistiche e cooperativistiche, consegnava al prefetto il seguente documento che pochi momenti prima era stato discusso e approvato e che, purtroppo, conteneva, tra l'altro, la proclamazione dello sciopero generale: "Cittadini, mezz'ora fa, nell'aula del Consiglio Comunale di Milano, si sono riuniti tutti i rappresentanti delle Organizzazioni Democratiche di Milano e precisamente: Reduci, Combattenti, ANPI, UDI, APPIA, AVIS, Comitato Coordinamento Consigli di Gestione, Consulte Popolari, Vittime civili della Guerra, Mutilati di Guerra, Mutilati del Lavoro, Donne Capofamiglia, Associazione Inquilini, Federazione Cooperative, Azienda Consorziata di Consumi, Camera del Lavoro, Dirigenti di tutti i principali Sindacati di categoria, Partito Socialista Italiano, Partito Comunista Italiano, Partito Repubblicano Italiano, Partito Liberale Italiano, Democrazia del Lavoro, Partito Socialista Lavoratori Italiani, i quali hanno discusso una proposta di sciopero generale presentata dalla segreteria del Comitato stesso in seguito alla notizia apparsa sui giornali della mattina della messa a disposizione del Prefetto di Milano Avvocato Ettore Troilo. Al fine di chiarire le ragioni della grave decisione presa – continua il comunicato di Invernizzi – credo non sia inutile riassumere in breve le varie fasi che hanno portato alla decisione stessa in seguito alle voci corse intorno ad un'eventuale sostituzione del Prefetto, che a Milano gode di una fiducia e di una simpatia incondizionate dovute al fatto che con la sua imparziale azione ha saputo evitare alla nostra città, pur in situazioni difficilissime, la iattura di perturbamenti gravi nella vita sociale cittadina e provinciale, riu-

scendo a dirimere le vertenze più intrigate e complesse e ottenendo per tutte le organizzazioni interessate, senza distinzione di partito, quelle provvidenze a cui aspiravano. Le organizzazioni sopra citate si erano più volte riunite e avevano in ordini del giorno chiesto al Governo di ascoltare l'opinione della cittadinanza. Quale era e quale è questa opinione? Essa è stata manifestata, come ho detto, in vari ordini del giorno, il primo dei quali era stato steso dalla Giunta Comunale di Milano con la partecipazione anche degli assessori democristiani, poiché, è bene dirlo, l'avv. Troilo gode la simpatia e la considerazione di tutte le correnti politiche, senza eccezioni. L'ultimo di questi ordini del giorno chiedeva decisamente assicurazione che il prefetto rimanesse a Milano, facendo presenti le ragioni che militavano in favore di questa tesi, prima delle quali quella riguardante il periodo invernale che si annuncia di una gravità senza precedenti. A tale ordine del giorno se ne erano aggiunti altri della Camera del Lavoro e di tutti gli organismi interessati. L'ultimo documento è rappresentato da una lettera del Sindaco Greppi, socialdemocratico, il quale, pur riconoscendo la giustizia di una promozione del prefetto per tutte le sue benemerite, chiedeva che ci fosse lasciato ancora per alcuni mesi. Per tutta risposta il Ministero degli Interni, sordo alla voce unanime della cittadinanza milanese e della provincia, ha messo a disposizione il prefetto Troilo. Di fronte a questo atto gravissimo e senza precedenti nella vita democratica del Paese, la massa dei lavoratori, dei combattenti, dei partigiani, di tutta la popolazione, è sorta in piedi indignata riversandosi verso la Prefettura, verso la Camera del Lavoro, verso il Comune. Per esaudire e controllare la volontà popolare, il Comitato dei rappresentanti delle organizzazioni democratiche ha pertanto deciso di proclamare lo sciopero generale fino alle ore 24. Nella giornata stessa una delegazione partirà per Roma per esporre al Governo le richieste del popolo milanese. Il sindaco Greppi, intanto, e il vice sindaco Montagnani, con gesto molto significativo di protesta e di solidarietà, hanno dichiarato di dare le loro dimissioni, che sono state subito seguite dalle dimissioni del Sindaco di Sesto S. Giovanni e di altri 160 sindaci dei comuni della provincia di Milano. Dai fatti suesposti apparirà evidente la giustizia sacrosanta di questo sciopero che, al di

sopra dell'affetto del popolo milanese verso il suo prefetto, vuole protestare contro l'arbitrio del Ministero degli Interni ed esigere per la nostra città quella considerazione che un regime democratico deve ad ogni amministrazione. Lo sciopero ha inizio da questo momento”.

La situazione, ormai, sembra uscita dal controllo di tutti e comincia “il giorno più lungo” per Troilo e per Milano. Inizio il racconto scegliendo, tra i tanti resoconti della giornata, quello di Miriam Mafai, che mi sembra il più vivace ed anche il più rispondente alla verità dei fatti. “Nella notte tra il 27 e il 28 – scrive la Mafai – si mobilitano per prime le fabbriche. Fin dall'alba migliaia di operai affluiscono verso Corso Monforte dove, nel settecentesco Palazzo Diotti, ha sede la Prefettura. Contemporaneamente nelle prime ore del mattino si riunisce il Consiglio Comunale che decide di dimettersi in segno di protesta. Si dimettono, per solidarietà con Troilo, anche 160 sindaci della provincia, molti dei quali democristiani. Mentre giunge, da Genova e Torino, la notizia che molte fabbriche si sono già fermate e gli operai partono per Milano, la Prefettura viene occupata da centinaia di ex partigiani. Li guida un gruppo di dirigenti politici della città, tra cui Giancarlo Pajetta, segretario regionale del P.C.I. Folti gruppi di operai e di ex partigiani si sono installati nei cortili e nei corridoi. Sbarramenti sono stati formati attorno a Corso Monforte con autocarri disposti attraverso le strade. Tutta la zona circostante è pattugliata e chi vuole penetrare oltre la zona sorvegliata deve ottenere un permesso. Venanzi, già membro del C.L.N. lombardo, assume il comando delle forze partigiane in Prefettura e organizza i vari servizi d'ordine allo scopo di evitare violenze. I comandanti partigiani portano un bracciale tricolore come segno di riconoscimento. Alla testa di quella che può apparire una rivolta c'è un gruppo di ex comandanti comunisti, da Alberganti a Scotti, da Venanzi a Pajetta. Ma al loro fianco ci sono numerosi socialisti e persino qualche socialdemocratico e repubblicano preso nell'ingranaggio di una “manifestazione di massa” che rischia di passare il segno della legalità. Scelba tuttavia preferisce, per ora, non intervenire. Il silenzio del ministro preoccupa Pajetta, il quale, dopo aver diretto l'occupazione, si rende conto che la situazione rischia di marci-

re o, peggio, di sfuggire di mano. Fin dalla mattina, tra preoccupato e divertito, si è insediato nell'ufficio del prefetto seduto al tavolo di Troilo, che si è abbandonato pensieroso su una poltrona. A un certo punto Pajetta decide di provocare una reazione da Roma; chiama il Viminale e chiede di parlare con Scelba: «Ti avverto, dice ironicamente, che da adesso hai una Prefettura in meno, quella di Milano». Scelba ascolta e non dice una parola. Quando abbassa il microfono ha deciso: chiama il generale Capizzi e gli dà ordine di assumere tutti i poteri nella città. Nel frattempo Pajetta chiama anche Togliatti per annunciargli con spavalderia: «Abbiamo la Prefettura di Milano». Dall'altra parte Togliatti, gelido, risponde: «Bravi, e adesso cosa intendete farne?». Già, che potevano farne, i partigiani – armati o meno – che avevano occupato la Prefettura di Milano? E che avrebbero potuto fare quando fossero arrivati i partigiani che da Torino e Genova si erano mossi per dare una mano ai loro compagni di battaglia? La Volante Rossa, che questa volta è uscita allo scoperto, con i suoi uomini in divisa armati, e il suo autocarro bene riconoscibile collocato di fronte al portone di Corso Monforte, aspetta ordini. Aspettano ordini anche le squadre operaie, schierate al di là dei cavalli di frisia di fronte ai carabinieri, i cordoni dei poliziotti e i soldati della Legnano, tutti con i mitra spianati. Si misurano da una parte squadre operaie e partigiane, dall'altra forze regolari della Repubblica, come due eserciti che tra breve dovranno entrare in contatto e non si sa chi dei due riporterà la vittoria. Mentre passano le ore e comincia a cadere una fitta pioggia invernale, i ricchi milanesi si affrettano a lasciare la città, alcuni per le loro ville sui laghi, altri puntando direttamente oltre la frontiera svizzera. Forse a Milano, da Milano scoppierà la rivoluzione. Non si è accorto di questo pericolo Igino Mortari, già della Muti, un corpo speciale di fascisti repubblicani, che, bevendo un caffè in una tabaccheria di Via Lomazzo, insulta un gruppo di operai della Innocenti. La lite si risolve in una colluttazione, poi il Mortari viene portato via su una jeep e il giorno dopo viene trovato in un prato, nelle vicinanze di Cinisello Balsamo, con un foro alla nuca. È lui l'unica vittima di quella vicenda che per due giorni tiene l'Italia col fiato sospeso. A notte infatti arriva a Milano il Sottosegretario agli



Interni, il democristiano Marazza, accompagnato dal questore Agnesina. Va in Questura, e da lì chiama il prefetto, chiedendogli di venire a riferire. Ma Troilo questo non lo può fare: ormai ha capito, e con lui gli altri, che la Prefettura dovranno abbandonarla, ma almeno un gesto, almeno una soddisfazione la vogliono. E la soddisfazione che pretendono è questa: Marazza deve venire lui in Prefettura a spiegare e trattare. Marazza è disposto ad accettare, chiede garanzie e Pajetta gliele dà. Quando arriva in Prefettura, gli vengono incontro Pajetta con Venanzi e Troilo: i partigiani avrebbero una gran voglia di menare, ma tengono le mani e le armi a posto. Marazza stringe la mano ai capi della rivolta e fa finta di non vedere quello schieramento di mitragliatrici e moschetti che da tempo avrebbero dovuto trovarsi nei depositi delle autorità militari. Nello studio di Troilo si discute per ore mentre i partigiani in tutta la città aspettano attorno ai reticolati l'ordine di attaccare. Naturalmente non attaccheranno. All'alba, la trattativa è finita. Nessuna denuncia per gli occupanti, il prefetto sarà trasferito, ma la sostituzione non avverrà immediatamente. Pajetta dice ad Alberganti, segretario della Federazione Comunista di Milano, che vada giù nel cortile a dire a quei ragazzi di tornarsene a casa. Ma Alberganti, verde in viso, rifiuta: «Non sarò io – dice – a ordinare una ritirata». «Beh, allora ci vado io», risponde tranquillo Pajetta. E per questa volta, ancora una volta, i partigiani riposero le armi sotto la giacchetta o il giubbotto e tornarono, bestemmiando, a casa. La rivoluzione era rimandata<sup>7</sup>.

Fin qui la Mafai. Ma ecco altre notizie per completare il quadro. Nel giorno dell'occupazione ed in quelli seguenti si registrano diverse situazioni di contrasto. La prima riguarda i partiti politici. Ancora a metà novembre, dopo la grave vicenda dell'uccisione del qualunque Magenes a Mediglia e l'accusa rivolta da Pajetta a Scelba di voler rimuovere Troilo usandolo come capro espiatorio, tutti i partiti ed i movimenti democratici – eccettuati la DC e il PLI – sono decisamente schierati a difesa del prefetto, come dimostra il documento unitario inviato al governo il 13 novembre da PSI, PCI, PRI, PSLI, UDI, ANPI, Reduci e Com-

7. M. MAFAI, op. cit.

battenti. Dopo aver fatto presenti la gravità della situazione economica e sociale alla vigilia dell'inverno ed il problema delle provocazioni neofasciste, il documento afferma che per far fronte a questi problemi "le forze democratiche trovano nell'attuale prefetto una sicura garanzia. Il sentimento della popolazione – che riconosce nell'avvocato Troilo, per il suo passato di combattente della libertà e per le prove continue che egli ha dato di saper reggere il suo ufficio con equanimità e comprensione delle esigenze milanesi – non si darebbe ragione di una sua sostituzione. Perciò i partiti e le organizzazioni, rendendosi interpreti di questo sentimento, chiedono al Ministero degli Interni di smentire ufficialmente le voci corse al riguardo". Ma quando lo scontro si fa frontale, il PRI e il PSLI di Milano si trovano in grave difficoltà perché proprio in quei giorni i vertici dei loro partiti stanno trattando a Roma, con la DC, l'ingresso al governo (che avviene infatti a dicembre, con la nomina a vice presidenti, nel quarto governo De Gasperi, di Saragat e Pacciardi). I responsabili milanesi dei due partiti sono contrari alla decisione di Scelba e soprattutto al modo in cui l'ha resa nota, ma non possono ignorare il gioco politico più ampio. Perciò, nelle decisioni di maggiore importanza, si astengono o si dividono. I problemi maggiori li ha il PSLI, dato che il più convinto sostenitore di Troilo è il sindaco Greppi, che milita proprio nel partito di Saragat (e non a caso "L'Umanità" tenta di dare un significato "moderato" alle sue dimissioni scrivendo che "Greppi, con questa scelta, cerca di scongiurare lo sciopero generale"). Ezio Vigorelli – consigliere comunale, Presidente dell'ECA, membro della Costituente, autorevole esponente della Resistenza (ha avuto due figli uccisi dai repubblicani), autore di un libro di successo, "L'Italiano è socialista e non lo sa" – non si chiede nemmeno quali siano le direttive del suo partito e partecipa all'occupazione della Prefettura con i comunisti e i socialisti. E assieme a lui un gruppo di autorevoli socialdemocratici come Leo Solari, Leonida Repaci e Aldo Valcarengi si dissocia apertamente dalla linea ambivalente del PSLI. Non a caso Mario Melloni, direttore del "Popolo", critica il fatto che anche i partiti "che sembravano voler tutelare la democrazia" hanno aderito alle proteste per Troilo, lasciando sola la DC.

Lo stesso contrasto si registra nelle file del sindacato. Nel direttivo nazionale della CGIL l'ordine del giorno di solidarietà con i lavoratori milanesi e di sostegno al loro sciopero generale è presentato dal comunista Bitossi. Repubblicani e socialdemocratici si astengono, mentre il rappresentante della corrente democristiana, Giulio Pastore, interviene duramente contro la proposta e al termine della discussione – poiché la mozione è passata con i voti del PCI e del PSTUP – abbandona la riunione: uno dei primi, significativi episodi che porteranno alla rottura dell'unità sindacale. Solo su un punto tutti concordano: i giornalisti potranno interrompere lo sciopero alle 18,30, per consentire l'indomani l'uscita dei giornali. Per inciso, lo sciopero sarà davvero generale. Scrive Giovanni Giovannini, all'epoca giovanissimo inviato de "La Stampa" a Milano, che l'ordine di sciopero "in certe fabbriche viene preso talmente alla lettera che perfino gli altiforni, rimasti sempre, in qualsiasi circostanza, ininterrottamente accesi, vengono abbandonati".

L'ultimo caso di contrasto è all'interno delle forze armate. Poco dopo il suo arrivo in Prefettura, alle ore 18, il generale Capizzi – che il "Momento Sera" descrive come "un signore anziano, con i baffi grigi, gli stivali e la bustina" – prende accordi con il Comitato Cittadino per far intervenire solo 50 militari tra carabinieri e bersaglieri. Il loro compito sarà quello di collaborare con i partigiani per il mantenimento dell'ordine. Qualcuno del Comando Militare di Milano non sta però ai patti, ed i soldati che affluiscono verso la Prefettura sono diverse centinaia. Essi bloccano con i cavalli di frisia, che giacevano nei depositi dai tempi della Repubblica Sociale, le vie adiacenti ed anche quelle – via Fatebenefratelli e Via dei Giardini – in prossimità della Questura. Mettono in postazione due cannoni anticarro, mitragliatrici e autoblindo. A qualcuno non va giù la revoca dello stato d'assedio: il Maggiore Arista della Polizia si lascia scappare con i giornalisti che "basterebbe lasciar cadere a terra una lampadina per far scappare tutta questa marmaglia di operai".

La tentazione di ricorrere alla mano dura riaffiora il primo dicembre. I partigiani milanesi si sono riuniti nella sede dell'ANPI in via Conservatorio ed hanno deciso di chiedere al governo di trattare sul nome del nuovo prefetto. I candidati dell'ANPI so-

no Parri, Lombardi o Gasparotto. Se il governo non accetterà di trattare, i partigiani minacciano di occupare di nuovo, e questa volta a tempo indeterminato, la Prefettura. È una presa di posizione francamente demagogica, visto che gli accordi presi dal Comitato Cittadino, e quindi anche dall'ANPI, con Marazza, sono molto precisi. Il prefetto sarà Vincenzo Ciotola ma, per dare un contentino ai "rivoltosi", ci saranno alcune settimane di interregno in cui l'incarico di sostituire Troilo sarà affidato al prefetto di Pavia, Antonino Celona, che è già stato l'apprezzato vice prefetto vicario di Milano dal gennaio all'ottobre del 1946. Celona ha un passato di attivo antifascista ed ha fatto parte del Consiglio Comunale, per cui è ben visto anche dalla sinistra. Ed è chiaramente un *bluff* anche la minaccia di una nuova occupazione, che i milanesi non apprezzerrebbero di certo. I militari, però, la prendono sul serio, forse anche per rifarsi della linea, per molti di loro troppo morbida, imposta tre giorni prima da Capizzi. Questa la cronaca de "L'Avanti" del 2 dicembre in un servizio intitolato "Milano in assetto di guerra": "Alle ore 15 a Corso Monforte, davanti ai doppi cordoni di soldati della Legnano, di carabinieri col mitra «in caccia» e agenti di guardia alla Prefettura, si stendevano di nuovo i cavalli di frisia. Quattro carri armati facevano il loro rumoroso ingresso nei tranquilli giardini della Prefettura, si calavano le feritoie nell'attiguo palazzo della deputazione provinciale in via Vivaio, imprigionandovi impiegati e pubblico, mentre alle finestre d'angolo spuntavano le canne di alcune mitragliatrici e qualche zelante milite si spingeva fin sui tetti. La strada era bloccata all'altezza di via Conservatorio e di via Vivaio". Per fortuna, la tensione dura poco. A mezzanotte gli sbarramenti sono rimossi e la situazione torna normale, salvo un ultimo momento di tensione nel primo pomeriggio del giorno successivo, quando i milanesi – come riferisce ampiamente «l'Unità» del 3 dicembre (titolo: "La chiassata delle auto-blindo") – assistono ad una parata di truppe corazzate proveniente da Corso Venezia. "La parata – scrive il giornale – che avrebbe voluto apparire normale, era invece evidentemente preordinata ad una inutile dimostrazione di forza. Sette carri armati pesanti, molti leggeri ed autocarri carichi di soldati in assetto di guerra sono sfilati per Corso Venezia, Corso Vittorio

Emanuele, Piazza del Duomo e via Dante – quindi nel cuore della città e ad un'ora di intenso traffico – suscitando nei cittadini penosi ricordi di guerra e di oppressione”.

Un momento di tensione si registra anche alla RAI, dove Invernizzi arriva con un gruppo di 50 partigiani e chiede di leggere il comunicato sullo sciopero generale. Il direttore della sede non vorrebbe farlo parlare, anche perché ha avuto il veto dalla Direzione Generale di Torino. Interviene il Presidente della RAI, il democristiano Giuseppe Spataro, e alla fine, alle 12,30, Invernizzi può dare le notizie sullo sciopero, che durerà fino alle 24. I partigiani si prendono il lusso di pranzare alla mensa della RAI e, quando se ne vanno, il lavoro delle redazioni riprende senza problemi.

Qualche parola in più merita anche la vicenda dell'arrivo a Milano di Marazza. Il Sottosegretario parte da Roma in aereo, ma per il maltempo il pilota decide di atterrare a Firenze, da dove Marazza prosegue in treno. Sono con lui il questore Agnesina e il generale Marazzani, comandante del Presidio Militare di Milano. Entrambi sono a Roma da diversi giorni e Marazzani ha affidato il comando al generale Capizzi. Alla stazione ci sono due macchine che attendono Marazza. Una è quella della Prefettura, con Alberganti, l'impresario teatrale Remigio Paone e la Medaglia d'Oro Giovanni Pesce, capo dei G.A.P. prima a Torino e poi a Milano, incaricati dal Comitato Cittadino e da Troilo di prelevare il rappresentante del governo. L'altra ha a bordo quattro prelati, tra cui monsignor Bicchierai. Marazza declina l'invito di Alberganti, asserisce di dover andare al ristorante della stazione per mangiare qualcosa, e di là esce per una porta laterale e va via per suo conto, probabilmente con una macchina che attende il generale Marazzani. Infatti, prima passa al Comando Militare e poi va in Questura. Accetta di andare in Prefettura, all'una di notte, solo dopo aver avuto assicurazioni dall'on Vigorelli che “la dignità del governo sarebbe stata salvaguardata”. “Il corteo delle macchine – scrive il «Corriere della Sera» – era preceduto da un autocarro carico di agenti in assetto di guerra sul quale era installata una mitragliera da 20 millimetri e seguito da due jeep radio-comandate, nonché da alcuni torpedoni di agenti e da alcune macchine di carabinieri”. Quando arriva in Prefettura, è accolto

dai fischi degli occupanti, irritati per il suo ritardo. Lo circondano e gridano: "Marazza, ci vuol altro che una ramazza come la tua per spazzar via gente come noi". Remigio Paone commenta: "Sono trent'anni che faccio teatro, ma fischi come questi non li ho sentiti mai". Troilo esce dal palazzo e gli va incontro per farlo entrare negli uffici.

Un accenno alla delegazione milanese che si reca a Roma, il 29 novembre, con l'intento di incontrare De Gasperi. Ne fanno parte Greppi, il vice sindaco Montagnani, Mariani e Arnauti per il PSI, Di Donno per i partigiani e cinque rappresentanti di associazioni e sindacati. Anche alcuni autorevoli parlamentari eletti in Lombardia (D'Aragona, Togliatti, Morandi, Malagugini, Parri, Gasparotto e Facchinetti) chiedono un incontro urgente con il Presidente. De Gasperi è a casa malato ma è costantemente informato dal suo capo di Gabinetto, Bartolotta. Declina tutte le richieste di incontro ed incarica Scelba di ricevere la delegazione milanese. Alla fine – scrive il "Momento Sera" del 30 novembre – il Presidente della Costituente, Terracini, interviene risolutamente e convince De Gasperi ad incontrare almeno Greppi e Montagnani, che insistono nella richiesta di una "soluzione ponte" e propongono, per la scelta del nuovo prefetto, la terna di nomi formulata dall'ANPI: Parri, Lombardi o Gasparotto. Togliatti ironizza sulla malattia di De Gasperi: il Presidente, dice ai giornalisti, "ha marcato visita". Il giorno dopo, 30 novembre, De Gasperi risponde ufficialmente a Greppi, in tono cordiale: "Chiarito definitivamente – dice il Presidente – l'equivoco interpretativo circa l'incarico al prefetto uscente, è lecito sperare che continuerà anche costì quella fervida collaborazione fra organi dello Stato, organi autonomi ed associazioni, indispensabile perché si possa uscire dalla crisi industriale che attraversiamo". De Gasperi assicura poi che il governo ha creato un fondo speciale per le industrie lombarde e conclude: "Le preoccupazioni dei prefetti di Milano, di Varese e di altri centri sono le stesse del Ministro degli Interni e dell'intero governo". È quanto meno singolare che il Presidente del Consiglio risponda solo il 30 novembre alla lettera drammatica che il Sindaco di Milano gli ha inviato – come vedremo nel prossimo capitolo – ben quattro giorni prima. E che risponda quando il

problema sottopostogli da Greppi – quello dell'ostilità di Milano alla sostituzione di Troilo – si è ormai risolto; e, potremmo aggiungere, si è malamente risolto. In realtà, nella divisione di ruoli tra De Gasperi e Scelba si ritrova l'eterna tecnica della DC, che sembra trarre ispirazione dal manzoniano "sopire, troncate; troncate, sopire".

La situazione di tensione continua ancora per qualche giorno. Il 2 dicembre i 160 sindaci dimissionari si riuniscono al Castello Sforzesco. Al termine della riunione, il sindaco di Magenta Fontana presenta un ordine del giorno che viene approvato all'unanimità in cui i sindaci confermano le loro dimissioni. Nello stesso giorno a Genova sfilano 20.000 partigiani nella Giornata Mondiale della Pace. Gli oratori ufficiali, Luigi Longo e Walter Audisio, attaccano il governo per la sostituzione di Troilo. Infine, nella riunione del Consiglio comunale di Milano, il vice sindaco Montagnani ribadisce il veto all'arrivo del prefetto Ciotola. Se si presenterà a Milano, dice, lo caricheremo su una macchina e lo porteremo fuori dai confini della provincia. Ma sono solo "gli ultimi fuochi".







Caprarola, Villa Farnese, Sala Regia, trompe l'oeil che rappresenta un personaggio identificato come Fulvio Orsini

# Cultura



## IL MIO SCIPPO NELLA CITTÀ CHE FERISCE<sup>1</sup>

DACIA MARAINI<sup>2</sup>

*Sto camminando con due amiche quando sento un rumore di motorino che si avvicina da dietro ma non ci faccio caso. Il rumore si fa sempre più forte, tanto che decido di voltarmi. Sento una mano che mi strappa la borsa dal braccio. Il tempo di lanciare un grido e il motorino sparisce dietro la curva.*

Cammino con due amiche. Sto andando al teatro Vascello per vedere uno spettacolo tratto da un mio testo e recitato dalla brava attrice Raffaella Azim. Per l'occasione sono arrivati tanti amici da Roma e fuori, attori e attrici con cui ho lavorato e lavoro ancora. Cammino chiacchierando in via Carini tenendo la borsa sul braccio sinistro.

Sento un rumore di motorino che si avvicina da dietro ma non ci faccio caso. Spesso quando la strada è ingombra di auto, i motorini montano sul marciapiede. Ma il rumore si avvicina e si fa sempre più incombente, tanto che decido di voltarmi per capire se riesca a passare fra i nostri corpi e la parete di una casa, quando sento una mano che mi strappa la borsa dal braccio. Il tempo di lanciare un grido e il motorino sparisce dietro la curva. Un momento di panico. La rabbia di perdere nello stesso momento le chiavi di casa, i documenti, il bancomat, il libretto con tutti gli appuntamenti, gli indirizzi e i numeri di telefono.

Vado subito alla stazione di polizia vicina e denuncio il caso. Un giovane e simpatico poliziotto mi dice che da un poco di tempo gli scippi sono aumentati. Mi mette in mano diverse copie della denuncia, quante ne servono per andare in banca, per rifare la patente, la tessera sanitaria, la carta di identità, ecc.

Prendo a telefonare per bloccare la carta di credito. Al numero verde una voce mi risponde da Singapore e in inglese mi fa delle domande ben strane, tipo quante volte è stata all'estero, da quanto ha la carta, che cosa ha comprato recentemente, eccetera. Le dico che se non ci sbrighiamo nel frattempo i ladri andranno al primo bancomat e ritireranno dei soldi. Ma devo ancora aspettare ascoltando una stupida musica ritmata.

<sup>1</sup> Da il Corriere della Sera del 15 novembre 2017.

<sup>2</sup> Dacia Maraini è una scrittrice italiana. Il suo ultimo libro (scritto insieme a Claudio Volpe), dal titolo "Il diritto di morire", è stato pubblicato da SEM nel 2018.

Il poliziotto mi chiede come erano i due scippatori. Difficile rispondere perché sono spariti in un lampo, ma ho avuto l'impressione che fossero molto giovani. Erano vestiti di scuro, erano agili, quasi delicati. Infatti avrebbero potuto travolgermi e buttarmi per terra. Invece hanno sfilato con eleganza la borsa dal mio braccio senza quasi toccarmi. Nello sforzo di restare in piedi mi sono irrigidita e oggi sono tutta indolenzita. Comunque niente di rotto per fortuna.

Ma cosa sta succedendo nel nostro Paese? Mi chiedo ricordando che solo pochi mesi fa una banda di ladruncoli è entrata nella mia casa di Pescasseroli sfasciando a martellate due televisori, rovesciando tutti i libri per terra, spargendo olio e vino sul pavimento di legno che ho dovuto rifare. Poi ho saputo che erano ragazzini, il più piccolo dei quali ha nove anni. E non ce l'avevano con me, perché la stessa devastazione l'avevano compiuta in altre case prima della mia. Non hanno neanche rubato nulla, solo distrutto selvaggiamente quello che si trovavano davanti gettando i piatti dalla finestra, spaccando i lampadari e maciullando una radio.



### **Furia giovanile**

**Da dove viene questa furia giovanile? Quando abbiamo iniziato a tenere la borsa a tracolla?**

Da dove viene questa furia giovanile? Perché le città si stanno incarognendo? Quando è che abbiamo cominciato a sentirci consigliare di tenere la borsa a tracolla, di stare attenti ai gruppi di giovani che camminano insieme, di non uscire la sera da sole, di non frequentare luoghi isolati e bui? Una cosa del genere era impensabile fino a

qualche anno fa.

C'è qualcosa che frulla nella psiche dei giovanissimi e li porta a distruggere e ferire il mondo intero senza neanche un perché, solo per la gioia di farlo?

Qualcuno potrebbe dire che, in un modo sotterraneo, il terrorismo islamico ha creato una strada simbolica tenace e seducente, introducendo fra i giovanissimi una malattia contagiosa: una specie di noia della normalità, un sordo innamoramento della devastazione, che li porta a drogarsi, ubriacarsi, correndo verso la morte come fosse una liberazione esaltante. Sono soprattutto giovani maschi.

Le ragazze possono esserne affascinate, ma preferiscono rimanere in disparte. Mi chiedo se non siano state talmente abituate a sublimare gli istinti aggressivi da risultare vaccinate contro queste forme di euforia mortuaria.

Difficile rispondere.

E poi io non sono buona a dare risposte. Ma a fare domande sì e vorrei continuare a capire, ad approfondire, a domandare.

“ “ **Vorrei parlagli**

**Mi piacerebbe  
parlare con  
questi ragazzini che  
divinizzano l'illecito  
incuranti di ogni freno**

Mi piacerebbe parlare con questi ragazzini che divinizzano l'illecito, buttandosi nell'azione presi da una ebbrezza perversa, incuranti di qualsiasi freno o regola o sentimento di simpatia verso l'altro. Mi chiedo se i grandi padri che predicano violenza non producano piccoli figli che la praticano ossessivamente.

Come se, pur perdendo sul territorio, i giovani terroristi islamici, vincessero sul piano della fascinazione imitativa. Da dove viene per esempio la pratica tutta nuova di lasciarsi crescere la barba se non dai barbuti predicatori di odio? E il linguaggio della politica, che dovrebbe tenersi alle idee e al rispetto dell'altro e invece scivola continuamente nell'insulto e nella denigrazione, non ha qualche responsabilità? Non è anche esso in qualche modo influenzato dalle nuove guerre di parola e di bandiera che virano al nero?

Le ragazze rimangono indietro a guardare. Conoscono la pratica della sublimazione: la sola cosa buona che abbiamo introiettato fra i tanti conculcati sensi di colpa, dentro il sottile sentimento di inadeguatezza che la cultura dei padri ci ha lasciato addosso.





Roma, Terza Casa Circondariale Rebibbia, Biblioteca

# Dalla libreria





## LUCIANO CANFORA

### La trappola – Il vero volto del maggioritario

Sellerio Editore, Palermo, 2013

ANGELO DE PRISCO

Nel breve saggio politico, “La trappola. Il vero volto del maggioritario”, edito da Sellerio, lo storico e filologo Luciano Canfora traccia una lucidissima analisi sui delicati equilibri tra i sistemi costituzionali ed i sistemi elettorali, richiamando l’attenzione del lettore sul valore primigenio delle democrazie parlamentari, quello della rappresentanza, valore spesso sacrificato sull’altare della governabilità politica inseguita attraverso la scorciatoia “artificiosa” di irragionevoli premi di maggioranza. L’impetosa critica che l’Autore fa dei sistemi maggioritari prende spunto dall’analisi dei risultati delle elezioni politiche italiane del febbraio del 2013 allorché, in presenza di un sostanziale pareggio tra le coalizioni di centrodestra e di centrosinistra, entrambe al 29% circa del totale dei voti, la legge elettorale maggioritaria in

vigore (c.d. *porcellum*) ha “consegnato” al centrosinistra quasi il triplo dei seggi alla Camera dei Deputati rispetto all’altro schieramento: 340 contro 124. Di fronte ad un risultato così brutalmente “dis-rappresentativo” Canfora affonda il colpo ed afferma che “... è stato il più grave scandalo mai verificatosi nella storia politica italiana, più scandaloso persino del risultato ottenuto dal listone mussoliniano (e associati), grazie alla legge Acerbo, nelle elezioni politiche dell’aprile 1924.”. Ricorda, inoltre, la durissima battaglia politica che si consumò in Parlamento e nelle piazze in occasione dell’approvazione della cosiddetta “legge truffa” del 1953, una legge che prevedeva un premio di maggioranza pari al 64% dei seggi alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, un premio che non scattò per poche migliaia di voti.



In tal senso, la pubblicazione dell'intervento pronunciato da Palmiro Togliatti nel dicembre 1952, contro il disegno di legge Scelba, appare come un chiaro giudizio di condanna nei confronti dei partiti e dei movimenti politici cui viene imputata la responsabilità di avere abbandonato bruscamente, fra il 1989 e il 1991, il tradizionale sostegno al sistema proporzionale, sposando la causa del maggioritario, per un articolato insieme di cause: *“cambio di cultura, persuasione di poter ‘vincere al tavolo da gioco’ la battaglia elettorale, sfiducia forse nella propria capacità di conquistare consensi e illusione che nella lotta politica esistano scorciatoie”*. Il saggio di Canfora può essere quindi letto, oltre che come un manifesto polemico contro il sistema maggioritario, anche come una critica verso coloro che sono passati, *“in pochi anni, dalla difesa del suffragio universale al principio-base delle corse dei cavalli”*, e cioè al principio del *“chi vince prende tutto”*.

Le elezioni del 2013, che hanno restituito un assetto politico di tipo tripolare (centrodestra, centrosinistra, e M5S), hanno dimostrato che in assenza di un sistema bipartitico o bipolare il sistema maggioritario porta *“non alla governabilità ma al disastro”*. In tale situazione, all'omogeneizzante accordo di 'larghe intese' si approda comunque (e lo si è visto col il vano tentativo di Bersani e col governo Letta) ma vi si giunge con una rappresentanza delle componenti coinvolte *“falsata dalla capricciosa follia del meccanismo maggioritario”*. La conseguenza è che si è gettato alle ortiche il principio della uguaglianza del voto per una distorsione

grave della rappresentatività (il triplo di seggi in presenza di un pareggio) nel nome di una governabilità che poi si è potuta garantire solo mettendo insieme i due pareggianti: tanto valeva, allora, che ciascuno avesse in Parlamento i seggi corrispondenti al consenso ottenuto.

L'*endorsement* di Luciano Canfora per una legge elettorale proporzionale si basa, in definitiva, su tre forti argomenti. In primo luogo viene richiamata l'idea che la democrazia sia possibile solo in presenza di un effettivo suffragio universale, e soprattutto che - come sosteneva Togliatti - solo il sistema proporzionale *“rispetti il principio del suffragio universale e uguale”*. Il secondo grande merito di un sistema proporzionale sta nel fatto che *“costringe le forze politiche alla ricerca di un compromesso”* indispensabile in particolare *“nelle società industriali avanzate (dette anche ‘complesse’)”,* nelle quali *“la ricerca del compromesso è l'unica alternativa al conflitto, ed è perciò necessaria”*.

Infine, tale sistema è in grado di ridurre - se non certo di eliminare - l'*“analfabetismo politico”*, perché evita *“che una forza politica capace di convogliare su di sé le simpatie degli elettori meno preparati (più facili, proprio per ciò da sedurre) possa trovarsi, grazie ad un ‘marchingegno’ maggioritario, a fare un indebito pieno di eletti assicurandosi così una schiacciante e devastante maggioranza parlamentare”*.

In altre parole, dunque: *“Il meccanismo proporzionale costringe i partiti ad essere veramente tali, cioè a guadagnarsi davvero, e quotidianamente, il consenso, non già*

*a studiare con quale combinazione riuscire vincitori al tavolo da gioco. Costringe dunque i partiti a ridiventare veicolo di educazione politica di massa quali furono i grandi e meno grandi partiti che costruirono la nostra Repubblica”.*

Sollecita, infine, un’attenta riflessione il richiamo che Canfora fa - attraverso le parole di Togliatti - sul valore decisivo della legge elettorale per l’ordinamento costituzionale dello Stato.

Fra le questioni costituzionali - come dichiarò Togliatti nel ’53 - *“non ve ne è una tanto vitale per l’ordinamento delle garanzie pubbliche e che tocchi tanto da vicino la vita politica di tutto il popolo, quanto la legge elettorale”* e che nelle elezioni *“sta il germe di tutto ciò che è veramente costituzionale”*

fino alla conseguenza che *“se tutte le leggi fossero buone e la legge elettorale pessima, in quel Paese vi sarebbe agitazione, sventura, tirannide”.*

Sulla base di tali considerazioni, è evidente che ogni legge elettorale, per il suo contenuto, per il modo stesso come organizza, ordina e dispone il concreto esercizio del diritto elettorale, è potenzialmente in grado di modificare l’ordinamento costituzionale, violandolo in alcuni suoi punti fondamentali.

È, per questi motivi, una legge da maneggiare con estrema cura, una legge che dovrebbe correttamente assicurare, al di là degli interessi di parte, il “trasferimento” dei principi costituzionali nella vita politica, nelle concrete azioni di governo e nel funzionamento delle istituzioni elettive.



## MARIO CARAVALE

**Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo**

*Il Mulino, Bologna, 2016*

*FRANCESCA FEDERICO*

L'opera di Mario Caravale, professore emerito di Storia del diritto italiano all'Università degli Studi di Roma «La Sapienza», ci offre una variegata quanto mai interessante panoramica sulle diverse teorie filosofiche, giuridiche e politiche che hanno caratterizzato, in un arco temporale che va dal periodo liberale fino al secondo dopoguerra, il vivacissimo dibattito nato nel nostro Paese sulla natura dello Stato e sui rapporti tra Stato e individuo, sulla libertà personale nonché sullo Stato di diritto e sul significato dei c.d. diritti di libertà. Il libro, inserito nella Collana di Studi Giuridici promossa dall'Università degli Studi di Roma «Unitelma Sapienza», si pone come efficace strumento di studio e approfondimento e ripercorre le tappe di tale pensiero mettendo a confronto le molteplici teorie maturate nel corso degli anni e cercando di ricostruirne i contenuti anche in relazione ai

mutamenti storici e politico-istituzionali che hanno accompagnato l'affermazione del concetto di "Stato" ed "individuo" nella società.

Il variegato e articolato percorso presentato dall'Autore, che non intende proporre o privilegiare alcuna teoria lasciando piena libertà di "movimento" al lettore all'interno di tale affascinante ed intricato cammino, passa in rassegna le diverse concezioni di Stato di diritto partendo dal pensiero giusnaturalistico dei diritti individuali - di derivazione francese - che considerava gli *uomini* come titolari di diritti naturali di libertà e di proprietà e lo *Stato*, al servizio di questi diritti, come soggetto che doveva evitare, con il proprio intervento, che la libertà degli uni nuocesse a quella degli altri. Uno Stato *leggero*, dunque, in grado di offrire alla società il pieno rispetto della sua libertà di espressione e che si sostanziò storicamente nella forma di

Stato costituzionale e rappresentativo. Tale pensiero lasciò ben presto spazio all'idea, di derivazione tedesca, di uno Stato più *forte*, inteso come persona giuridica. Concezione questa che in Italia si accompagnò da un lato al rafforzamento del ruolo assegnato allo Stato nella tutela dei diritti individuali, quale deciso promotore del loro progresso, e dall'altro al consolidamento della presenza della giustizia amministrativa nello Stato di diritto che divenne unica fonte dei diritti degli individui e garante della tutela degli stessi diritti contro gli interventi della pubblica amministrazione. L'Autore, dando conto di un deciso cambio di passo nel pensiero dottrinario che in gran parte aveva abbandonato la teoria giusnaturalistica, si sofferma poi sull'analisi della teoria dei diritti pubblici soggettivi che in Italia vide tra i suoi principali esponenti Santi Romano. L'illustre giurista, nel riconoscere una derivazione statale e non più naturale dei diritti individuali, affermò che l'essenza dello Stato di diritto risiedeva nella tutela che esso garantiva, mediante i propri meccanismi di giustizia, ai diritti, compresi quelli di libertà, che esso stesso aveva attribuito ai cittadini. Ed è nell'ambito di tale perimetro giuridico che si fece strada una nuova classificazione dei diritti pubblici soggettivi distinti in diritti di libertà, diritti civili, diritti politici e diritti pubblici patrimoniali.

Il percorso storico-giuridico così delineato, ci conduce quindi alla narrazione delle diverse teorie sui diritti di libertà sviluppatesi durante gli anni che portarono al primo conflitto mondiale. In tale contesto, l'Autore dà conto di un crescente e prepotente

aumento della presenza dello Stato nella vita dei cittadini. L'intervento statale e della pubblica amministrazione si afferma con arroganza nella società e nella produzione economica del Paese e si assiste ad una significativa limitazione delle libertà statutarie giustificata dalla situazione eccezionale determinata dal conflitto mondiale che aveva visto la vasta espansione della giurisdizione militare a scapito di quella ordinaria. In una concezione siffatta, lo Stato abbandona definitivamente la sua idea "leggera" giusnaturalistica e diventa unica forma di diritto, perché solo legittimo titolare di superiore autorità e di forza coattiva capace di assorbire l'individualità del singolo nello Stato.

L'opera ci propone, poi, una approfondita analisi delle varie teorie dei diritti di libertà diffuse tra i giuristi favorevoli al regime, con particolare riferimento a quella di Alfredo Rocco, il quale, già negli anni precedenti la grande guerra, aveva maturato, all'interno del movimento nazionalista, un'idea della libertà individuale che presentava il singolo come strumento o organo della società. Una visione che capovolgeva l'ideologia liberale per sostenere che il singolo doveva annullare la propria individualità nella comunità sociale della nazione ordinata in Stato. Idee che Rocco ribadì anche dopo la conquista del potere da parte di Mussolini, presentando la tesi dell'assorbimento del singolo nell'unità dello Stato come prodotto originale dell'ideologia fascista. Una tesi che accompagnò, peraltro, l'affermazione della dottrina del fascismo riconoscendosi anche nella nuova concezione dell'economia nazionalista intesa quale economia "*violenta, assoluta,*

*irreconciliabile opposizione all'economia individualistica, liberale e socialista".* Non mancarono, ovviamente, le voci dissenzienti che cercarono, al contrario, di recuperare una visione dello Stato di diritto quale tutore dei diritti di libertà. L'opera si conclude con un *focus* sul periodo successivo al regime fascista e al secondo conflitto bellico, periodo nel quale si aprì un altrettanto vivace e stimolante dibattito dottrinario sul ruolo dello Stato e sulla nozione di Stato di diritto: conclusasi la tragica esperienza dei regimi fascisti e del nazionalsocialismo, la dottrina prese, infatti, coscienza delle disastrose conseguenze prodotte da ordinamenti succubi di ideologie totalitarie e autoritarie che avevano soppresso qualsiasi forma di libertà individuale asservendola all'idea di Stato. La reazione della dottrina a questa tragica esperienza si sostanziò nell'impegno, anche dialettico, a rifondare l'ordinamento giuridico sulla base di principi etici e sociali che, in qualche modo, facessero rinascere un certo interesse per il diritto naturale e che, comunque, fondassero la nozione di Stato di diritto sul recupero del

patrimonio di valori culturali, spirituali, sociali che il fascismo aveva violato. Ma per rendere concreto un tale assetto istituzionale era necessario codificare tali principi, imponendone il rispetto al Legislatore. Di qui la proposta di un testo costituzionale che definisse la propria ispirazione liberal-democratica e prevedesse un giudice delle leggi. Ed è proprio in tal senso che si sviluppò il dibattito in seno all'Assemblea Costituente: recuperare la nozione di diritti fondamentali, quali quelli di libertà ed uguaglianza, da tradurre in norme costituzionali da tutelare attraverso lo stesso strumento della Carta costituzionale.

L'idea, proposta da Pietro Virga, di uno Stato di diritto finalmente garante dei diritti fondamentali e delle libertà personali, che esprime la propria volontà solo con norme giuridiche, che sottopone la propria attività al diritto, che promuove con il diritto il benessere sociale, economico, culturale e morale della società, apre una nuova stagione nella quale l'idea di Stato di diritto non appare più così tanto *incerta* come, invece, ci viene prospettata dall'Autore lungo l'intero percorso narrativo.



## DAMIANO CANALE

**Conflitti pratici. Quando il diritto diventa immorale**

*Editori Laterza, Bari, 2017*

*MICHELE MELONI*

Nella sua ultima opera l'autore, professore ordinario di Filosofia del diritto presso l'Università Bocconi di Milano, offre raffinati spunti interpretativi e utili chiavi di lettura sul delicato e attualissimo tema dei conflitti, riconducibili alla sfera quotidiana e personale degli individui, che investono diritto e morale.

La scelta da intraprendere, in questi casi, esige la soluzione del conflitto tra due norme che disciplinano la stessa condotta in modo incompatibile. In particolare, il conflitto si accentua nei casi in cui il diritto diventa incompatibile con la morale.

L'analisi è compiuta senza giungere a risposte, volutamente delegate al lettore, indotto a investigare sulle ragioni profonde - che giustificano e governano i comportamenti - poste in dubbio nel momento in cui si rivendica una pretesa, negata dal diritto, ovvero si contesta

un obbligo, imposto dall'ordinamento giuridico.

Si tratta di un viaggio affascinante, che inizia con l'approfondimento del significato attribuito alla norma - attraverso i diversi percorsi filosofici - e conduce a differenti condotte, laddove la stessa sia intesa come comando allo stato puro, secondo una concezione imperativistica, ovvero in quanto ragione prescelta in funzione di "ciò che si deve o non si deve fare", a prescindere dall'esistenza di una sanzione.

Qual è allora il limite posto dal diritto nelle scelte morali, inevitabilmente connesse alle diverse inclinazioni e sensibilità politiche, sociali o religiose dell'individuo?

Qual è il parametro - se davvero esiste - che può determinare, in modo invalicabile, la bontà e la correttezza nell'adozione di una certa scelta?

Lo stesso autore invita alla riflessione,

affermando che *“le strategie per governare i conflitti tra diritto e morale dipendono dalla concezione del diritto e dalla concezione della morale sottese al ragionamento pratico di chi agisce, in particolare dei soggetti istituzionali”*.

L'interpretazione di una stessa norma, pertanto, può approdare a un certo risultato, laddove si ritenga necessaria la connessione tra diritto e morale, secondo un approccio giusnaturalistico. In quest'ottica, è la morale che fornisce il criterio di correttezza dell'interpretazione giuridica e delle altre attività poste in essere dall'autorità, al fine di risolvere i conflitti.

Opposto l'esito nel caso in cui il diritto sia considerato uno strumento necessario, creato per guidare e organizzare le condotte sociali, indipendentemente dalla morale. In tale contesto, se la validità delle norme giuridiche dipendesse esclusivamente dalle opinioni morali degli individui, la stessa funzione dell'autorità del diritto verrebbe negata, con tutti i rischi che ne conseguono.

Spetta al lettore, a questo punto, entrare in scena per porsi in discussione, attraverso un esame critico, volto a valutare e soppesare i diversi interessi in gioco, che possono originare il conflitto nelle scelte percorribili.

Dopo avere approfondito i percorsi filosofici, prospettati dalle diverse scuole di pensiero in materia di conflitti pratici, il lettore è chiamato ad

affrontare alcune concrete e rilevanti questioni che, anche di recente, hanno scosso l'opinione pubblica: l'eutanasia, l'unione tra persone dello stesso sesso, la pena di morte.

Nel primo caso, come noto, il conflitto esistente tra la pretesa morale, avanzata dai malati in fase terminale e relativa al fine vita, e quanto disposto dall'ordinamento giuridico, ha reso necessario il varo di uno specifico testo di legge, che disciplina la materia del consenso informato e delle disposizioni anticipate di trattamento.

Anche in relazione alle unioni civili, dopo un lungo e intenso dibattito, il legislatore è intervenuto al fine di disciplinare la regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso.

Al di là delle singole tematiche trattate, nell'opera in esame appare interessante la costante sollecitazione rivolta al lettore, motivata a raggiungere un'idea precisa, una personale valutazione, fondata, oltre che sulle proprie convinzioni, alla luce dei diversi itinerari prospettati.

Non c'è spazio per astenersi dal giudizio, poiché al termine del ragionamento sono molteplici gli strumenti interpretativi a disposizione.

Il testo in esame appare, pertanto, proficuamente interattivo, poiché induce il lettore alla costruzione di un personale e consapevole convincimento, su temi e dibattiti di assoluta rilevanza, ancora e da sempre, nel nostro quotidiano.



## GIANLUIGI FIORIGLIO

**Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti**

*CEDAM, Milano 2017*

*LUCA ANTONIO COLARUSSO*

La democrazia elettronica consente di *“recuperare il senso stretto della democrazia, attribuendo al popolo parte di quella sovranità cui sembra aver sostanzialmente rinunciato nella società contemporanea”*. È un po' questa la sfida che sta alla base della teorizzazione della *e-democracy* sviluppata nel volume di Gianluigi Fioriglio, dottore di ricerca in Scienze bioetico-giuridiche all'Università di Lecce.

L'Autore conduce il lettore per mano attraverso un complicato dedalo di questioni teoriche di carattere politico, filosofico e informatico, alla ricerca di soluzioni in grado di rivitalizzare quegli ideali che la democrazia sembra aver in parte smarrito nel tempo.

E come a volte accade, il futuro è immaginato con lo sguardo rivolto al passato. Quello seguito, è un percorso

che ci porta dall'antica Grecia alla Società dell'informazione, dall'agorà di Atene all'agorà digitale, attraverso un'approfondita analisi dei fattori di crisi che hanno condotto i sistemi politici occidentali alle attuali derive tecnocratiche e post-democratiche.

Nelle dense pagine del volume vengono analizzati autorevoli contributi alle principali teorie democratiche al fine di coglierne gli spunti migliori, le intuizioni più profonde, ma anche di evidenziarne le inevitabili criticità; il tutto, nell'intento di elaborare un modello di *e-democracy* capace di tenere insieme gli aspetti più fecondi di ciascuna teorica in una sintesi, tanto ambiziosa quanto affascinante. Nel suo nucleo essenziale la democrazia elettronica è immaginata come una *“istituzionalizzazione di strumenti di democrazia diretta, deliberativa e*



*partecipativa in grado di consentire l'esercizio della sovranità popolare in maniera più o meno mediata in ambiti specifici, con poteri sia consultivi che legislativi, esercitati mediante l'uso di una piattaforma tecnologica comprendente un sistema reticolare e multilivello di agorà digitali".*

Proprio nell'agorà digitale la volontà del popolo può esprimersi con modalità più ampie ed effettive rispetto al passato, grazie anche all'uso di software intelligenti capaci di automatizzare i processi deliberativi e, quindi, di superare quelle problematiche quantitative legate al crescente numero della popolazione che sinora hanno impedito la riproposizione del modello di democrazia ateniese.

La proposta delineata rappresenta soltanto un mero rilancio degli strumenti di democrazia diretta? No, o quantomeno, non solo. In realtà, nella prospettiva dell'Autore la *e-democracy* si presenta in termini di complementarità rispetto alla democrazia rappresentativa, assumendo un carattere potenzialmente evolutivo della stessa.

In sostanza, rimane ferma la consapevolezza che un certo livello di rappresentanza è ineliminabile nella complessa società contemporanea, anche se non sfugge la perdita di centralità dei parlamenti negli attuali sistemi politici ove i poteri di indirizzo e di decisione passano sempre più agli organi esecutivi, amministrativi e giudiziari. Ed invero, suggerisce l'Autore, proprio l'attività del *démos* all'interno della complessa architettura della democrazia elettronica potrebbe avere la funzione di potenziare il ruolo dei rappresentanti; in che modo? Paradossalmente limitandone la competenza. In tal senso,

si propone di affidare alla competenza dei rappresentanti questioni che dovrebbero essere riservate a quegli organi istituzionali chiamati a prendere decisioni perseguendo l'interesse pubblico senza cadere nella trappola degli istinti plebiscitari (es. obiettivi strategici per lo Stato come politica estera, sicurezza, grandi infrastrutture). Sono in realtà molteplici le ricadute positive derivanti dall'attuazione della *e-democracy* che si disvelano progressivamente al lettore nelle pagine del volume. Ad esempio, attraverso l'istituzionalizzazione di nuove forme partecipative il *démos* avrebbe la possibilità di contribuire in modo continuativo, autonomo e diretto al governo dello Stato, e non più soltanto in modo passivo e intermittente come accade oggi in occasione delle elezioni o dello svolgimento dei referendum.

Il rafforzamento del ruolo politico del *démos* potrebbe rappresentare, quindi, un efficace antidoto alla forte tendenza alla deresponsabilizzazione che connota la società contemporanea.

Con metodo analitico e rigoroso l'Autore dipana ad uno a uno i nodi cruciali del modello di democrazia elettronica che elabora nei diversi capitoli del volume. Vale la pena soffermarsi su qualcuna delle numerose questioni affrontate ed approfondite.

Se il perno intorno a cui ruota l'idea di democrazia elettronica è rappresentato dall'agorà digitale, ossia da un'assemblea informatica permanente, proceduralizzata e caratterizzata dalla presenza di strumenti che consentono un'interazione continuativa e automatizzata dei suoi utenti, diviene allora di primaria importanza stabilirne i meccanismi del funzionamento.

Rispetto all'agorà tradizionale, spiega l'Autore, l'agorà digitale è in molti luoghi e in nessun luogo, è ospitata su *server* pubblici gestiti in modo trasparente, ed è costruita in modo tale da rispecchiare i principi e i valori fondamentali del sistema giuridico di riferimento.

L'Autore si interroga anche sul tipo di tecnologia da impiegare nella realizzazione della piattaforma della *e-democracy*, senza tuttavia addentrarsi più di tanto nel merito delle opzioni tecniche adottabili, preferendo piuttosto soffermarsi sui criteri base da seguire, primo fra tutti, la necessità che il controllo della piattaforma rimanga in mano pubblica al fine di assicurare assoluti standard di sicurezza e trasparenza. Nello specifico, il funzionamento dell'agorà digitale, è immaginato in modo da garantirne una trasparenza esterna e una segretezza interna.

Con il primo aspetto si intende esprimere l'esigenza di realizzare discussioni pubbliche e improntate a trasparenza in tutte le fasi che portano alla deliberazione del popolo; con il secondo, quello della segretezza interna, entrano in gioco: la protezione dei dati personali di ciascun cittadino, l'esercizio delle votazioni elettroniche nel pieno rispetto della segretezza e della sicurezza nonché l'immodificabilità di ogni preferenza legittimamente espressa. È questo un passaggio estremamente delicato, sottolineato più volte dall'Autore, che invita a riflettere sulle peculiarità degli strumenti informatici e delle reti telematiche, in grado oggi di offrire possibilità manipolative senza precedenti. Ecco allora la necessità di rendere sicuro il sistema nella sua complessità, anche

grazie all'uso di *software* a sorgente aperto, come tale comprensibile e verificabile non solo dagli informatici ma, altresì, da qualsiasi altro cittadino. Rimane fermo un punto. Il funzionamento concreto della *e-democracy* non passa esclusivamente attraverso lo sviluppo tecnologico: la democrazia non può essere definita con un algoritmo. Nella visione dell'Autore, infatti, la *e-democracy*, non può far a meno del giurista la cui opera rimane indispensabile, tanto nella fase di elaborazione dell'architettura istituzionale quanto in quella deliberativa del *démos*, al fine di tradurre la volontà politica in norme giuridiche.

Le pagine conclusive del volume sono dedicate alla proposta di tre modelli di democrazia elettronica: uno utopistico, uno distopico, ed infine, uno realistico ossia realizzabile sin d'ora con le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni disponibili. Nel modello ideale, la cui concreta attuazione richiede futuri sviluppi tecnologici, il *démos* è chiamato a svolgere il ruolo di un vero e proprio legislatore, pertanto viene attribuita prevalenza agli strumenti di deliberazione elettronica rispetto agli altri, pur inseriti nel quadro costituzionale.

Il modello distopico, ispirato ad una visione involutiva o "apocalittica" della democrazia elettronica, lumeggia, invece, sulle conseguenze negative di un processo tecnologico non costituzionalmente orientato.

Negli scenari delineati, di sapore orwelliano, agenti *software* più o meno evoluti (bot) si spacciano per utenti in carne ed ossa dell'agorà digitale al fine di falsare l'espressione della volontà del popolo, compiere veri e propri brogli nel

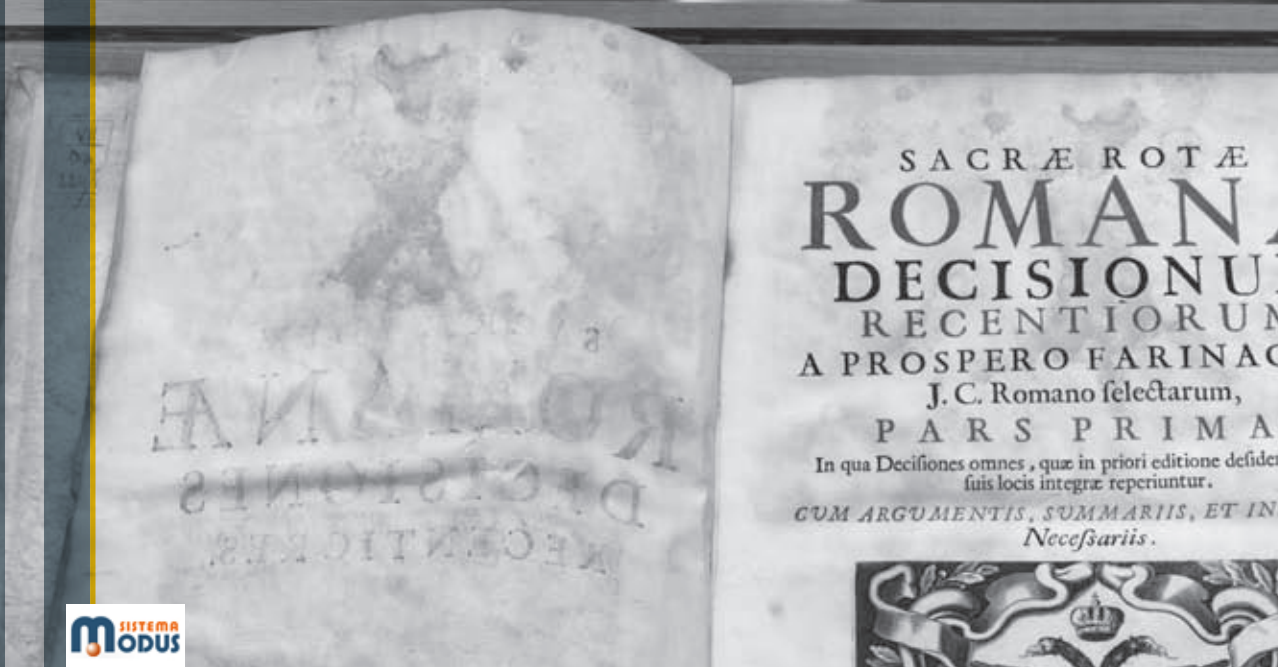
sistema di voto elettronico, scandagliare la Rete per realizzare una generalizzata profilazione per finalità politiche mediante innumerevoli trattamenti di dati personali senza il consenso degli interessati.

In definitiva, nel modello dispotico la manipolazione del *démos*, agevolata dagli strumenti informatici, può dar vita a una sorta di plebiscitarismo elettronico in cui il popolo si illude di scegliere laddove, in realtà, si limita a ratificare la volontà altrui.

Nel modello realistico, il *démos* assume prevalentemente un ruolo consultivo o di indirizzo nei confronti dell'esecutivo e del legislatore. In tale ambito viene analizzata la possibilità di ripensare alcuni istituti tradizionali quali le leggi di iniziativa popolare e i referendum, immaginandone nuove funzionalità e

sviluppi inediti grazie ad un utilizzo accorto della tecnologia.

La lettura del volume di Gianluigi Fioriglio consente di acquisire maggiore consapevolezza circa i vantaggi e rischi derivanti dall'applicazione di tecnologie sempre più sofisticate nell'ambito politico contemporaneo; le tesi sviluppate in merito alla praticabilità di un sistema di democrazia elettronica rappresentano, inoltre, un prezioso contributo per una riflessione sull'attualità del diritto all'alfabetizzazione informatica e sulla necessità di superare quel divario digitale esistente in diversi ambiti sociali, attraverso un'educazione finalizzata non solo all'utilizzo degli strumenti informatici ma anche, come suggerisce lo stesso Autore, alle metodologie che consentano un approccio critico alle medesime.



SACRÆ ROTÆ  
**ROMANÆ**  
DECISIONUM  
RECENTIORUM  
A PROSPERO FARINACIO  
J. C. Romano selectarum,  
PARS PRIMA

In qua Decisiones omnes, quæ in priori editione desideratæ  
suis locis integræ reperiuntur.  
CUM ARGUMENTIS, SUMMARIIS, ET IN  
*Necessariis.*





Roma, Palazzo Viminale. Biblioteca Centrale del Ministero dell'interno

# Dai media



## LO SFORZO PER TENERE UNITA QUESTA ITALIA “DUALE”

Corriere della Sera, 7 maggio 2018

di Giulio Tremonti

Caro direttore, unico in Europa, il nostro è un Paese fortemente duale. Dall'unità a oggi un Paese duale sul piano economico. Oggi un Paese duale anche sul piano politico. Il Nord, circa 27 milioni di abitanti, è ricco almeno quanto le più ricche aree d'Europa.

Le statistiche ufficiali non ne rappresentano a pieno la reale ricchezza. Il Nord è ricco, per esempio, come la Baviera o come l'Île-de-France. Se al Nord si aggiunge il Centro si arriva a circa 40 milioni di abitanti, come un medio Paese europeo, come la Spagna o come la Polonia.

È nel Sud, circa 20 milioni di abitanti, più o meno come Grecia e Portogallo sommati insieme, è qui che si presentano i più intensi differenziali, non solo verso l'Europa, ma anche «Italia su Italia».

Questo dualismo, pur forte sul piano economico, non è comunque mai stato origine di un dualismo politico.

Terminata la fase della democrazia bloccata, negli scorsi decenni il voto politico italiano ha infatti pendolato dal centrodestra al centrosinistra, una volta da una parte, una volta dall'altra, ma restando strutturalmente uniforme e geograficamente omogeneo.

L'esperienza storica evidenzia anzi che proprio il Sud è stato capace di anticipare e poi di determinare l'intero voto nazionale. A partire da questo marzo

non è più così. Al vecchio dualismo economico si è infatti aggiunta una nuova forma di dualismo: un dualismo politico. Una specifica parte del voto politico si è infatti concentrata nel Nord. Una parte oggettivamente diversa del voto politico si è invece concentrata nel Sud. In aggiunta, e non è facile separare le cause dagli effetti, questo doppio dualismo si è sviluppato all'interno della crisi strutturale del nostro sistema politico.

Per decenni un sistema che (come molti sistemi politici europei) si è solidamente basato su tre pilastri essenziali. Primo pilastro: la capacità di governo, data la non drammatica e comunque domestica natura dei problemi che i governi dovevano via via affrontare e gestire. Secondo pilastro: l'esistenza di ideologie organizzate in partiti permanenti e non elettorali. Infine, terzo pilastro, la possibilità di acquisire quote aggiuntive di consenso popolare facendo spesa pubblica in *deficit*.

Sono pilastri che già hanno ceduto o che oggi stanno comunque tutti insieme cedendo.

La gestione dei pubblici bilanci non è più fonte di consenso, ma all'opposto di dissenso. Le vecchie ideologie sono ormai svanite, inclusa tra queste il *mercato*, l'ultima ideologia del '900. E ideologie nuove e in qualche

modo unificanti non sono ancora sorte, neppure sulla Rete. Soprattutto, sono la dimensione drammatica e l'origine esterna dei nuovi problemi che ci si presentano, dalle migrazioni alla marcia trionfale delle macchine ruba lavoro, a rendere oggi enormemente più complessa e difficile l'azione di governo.

Anche perché i sentimenti popolari sono amplificati, e non solo irrazionalmente, tanto dalla memoria della crisi, quanto dalla paura dell'esterno e del nuovo. Esclusa l'ipotesi che si possa «sciogliere il popolo per eleggerne un altro», è per questo che le difficoltà, e certo anche gli *errori* che vengono oggi imputati alle nostre forze politiche, errori che spesso vengono confusi con gli sforzi e con gli atti di buona volontà, tutto questo non può essere ridotto e ridicolizzato nella

dimensione *antropomorfa* tipica della commedia e della baruffa.

Piuttosto, tutto questo deve essere compreso nel profondo dei suoi fondamenti, non essendo le nostre forze politiche la causa, ma piuttosto l'effetto e il riflesso dei differenziali sostanziali e delle criticità che oggi caratterizzano il nostro Paese.

In altri termini, ciò che forse controcorrente qui si vuole sostenere è che non è basso il livello della nostra politica, è alta piuttosto l'intensità dei nostri problemi. È proprio questa la *cifra* dell'analisi politica, non polemica ma filosofica e filosofica nel senso puro del termine, la *cifra* dell'analisi che va fatta per comprendere ciò che oggi è essenziale perché il Paese non si divida, ma resti unito e forte, come è stato e come ancora può essere.

## BASTA “PROVINCE” FACCIAMO I CANTONI

*Il Fatto Quotidiano, 9 maggio 2018*

di Salvatore Settis

Cento fantasmi si aggirano per l'Italia: le Province. Che andassero abolite lo sosteneva Licio Gelli e poi altri padri della patria, insistendo su questa indispensabile (per loro) misura di risparmio. Quanto fosse il risparmio non fu dato sapere fino alla lettera del Ragioniere Generale dello Stato (28 ottobre 2014) da cui risulta che “i risparmi di spesa che deriverebbero dall'abolizione delle Province non sono quantificabili” dato che “le funzioni svolte dovranno essere riallocate ad altri livelli di governo”.

Eppure la legge Delrio (2014), dando per scontata l'approvazione della riforma costituzionale Renzi-Boschi, già aboliva le Province, determinando l'attuale mostruosità giuridica, secondo cui le Province esistono, perché lo dice l'art.114 della Costituzione vigente, e non esistono, perché così fantasticavano Renzi, Boschi e Delrio. Oggi le Province sono “enti di secondo livello” governati da un presidente (il sindaco del capoluogo) con un'assemblea di sindaci e consiglieri comunali. La riforma Delrio (una sorta di *iaculatio praecox* in attesa della riforma costituzionale poi abortita) prefigurava a livello locale lo stesso meccanismo di cooptazione, senza elezione diretta, previsto per il nuovo Senato, ma è rimasta in piedi anche dopo la solenne bocciatura di quel modello istituzionale.

Risultato: non sono state abolite le Province, bensì gli elettori delle Province, cioè i cittadini. Per giunta restano al loro posto i prefetti (uno per ogni Provincia), che rappresentano il governo centrale. Anzi la legge Madia ne accresce enormemente i poteri, per esempio ponendo alla “dipendenza funzionale dai prefetti” le Soprintendenze preposte alla tutela del paesaggio e dei beni culturali. Insomma, nelle Province manca un organo di governo eletto dal popolo, ma si è rafforzata l'autorità del governo centrale.

Ma le Province sono state veramente abolite? C'è da dubitarne. Due restano in piedi con identico nome (Trento e Bolzano), una (Aosta) continua a coincidere con la Regione, dieci cambiano etichetta diventando altrettante Città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Roma, Napoli e Reggio Calabria), a cui le leggi regionali ne aggiungono altre cinque (Palermo, Catania, Messina, Cagliari, e ora Trieste). In Sicilia le Province sopravvivono travestite da “liberi consorzi”, in Friuli sono ribattezzate Uti (Unioni territoriali intercomunali), mentre le cinque Province della Sardegna sono state recentemente riordinate (2017), e in tre diverse regioni si sono riciclate alcune Province



chiamandole “montane” (Belluno, Sondrio, Verbanò). Su 106 Province, ne sussistono di fatto 34 (il 32% del totale), mentre il caos nel trasferimento di personale e competenze sta avendo pesanti conseguenze sui servizi pubblici (scuole, musei, biblioteche), anche secondo la Corte dei Conti. Tale disastro istituzionale, coperto nella legge Delrio dalla giaculatoria “in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione”, ha nella Carta vigente un solo tenue appoggio, la menzione delle Città metropolitane nell’art. 114 secondo la riforma del 2001. Pessima idea di una pessima riforma, il concetto di “città metropolitana” par fatto apposta per promuovere l’espansione a macchia d’olio delle città, l’*urban sprawl* che devasta aree preziosissime come la Pianura Padana o la Campania. Eppure, se l’idea di abolire le Province ha avuto una sua popolarità una ragione c’è. La sottoarticolazione territoriale in Regioni e Province non ha mai funzionato bene, anzi ha creato a livello regionale potentati locali e mini-stati, come testimonia l’impropria etichetta di “governatore” prelevata di peso dal federalismo americano. Forse una riforma istituzionale ci vorrebbe davvero, e dovrebbe partire dalla Costituzione, che ovviamente può e anzi talvolta deve essere cambiata, ma un pezzo per volta e non all’ingrosso come usa in casa Renzi- Boschi. Questa riforma (proviamo a ragionarne come se questo Paese avesse un governo, come se vi fosse qualcuno che traguarda verso il futuro non solo in termini di alleanze) dovrebbe cominciare con l’abolire la distinzione fra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. Ma dovrebbe ripensare alla

radice l’assetto territoriale, sostituendo alla doppia articolazione Regioni-Province un’unica suddivisione in entità intermedie fra Stato e Comuni, e rivedendone le competenze attraverso una sapiente comparazione fra gli statuti delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Si potrebbero conseguire due risultati importanti: rilanciare il rapporto fra cittadini e territorio rivedendo confini, nomi e natura delle nostre “piccole patrie”. E rimescolare le carte delle sclerotizzate manovre politiche a orizzonte regionale, inaugurando una fase in cui i cittadini ripensino il destino dei territori a partire dai loro problemi e non dalle clientele di partito.

Il numero di queste nuove entità dovrebbe essere a metà fra Regioni e Province, intorno a quaranta. In alcuni casi (Aosta, Bolzano, Trento) esse potrebbero coincidere con le attuali Province. In altri, potrebbero essere “ritagliate” secondo criteri storici o geografici, con riferimento ad antiche ripartizioni d’area di cui l’Italia abbonda, per esempio Romagna, Casentino, Cadore, Marca Trevigiana, Polesine, Maremma, Sila. Nuove aggregazioni di cui si è spesso parlato, come l’ipotesi Lunzia che sommerebbe Parma, La Spezia e Massa-Carrara. Entità raccolte intorno ad antiche città-Stato, da Mantova a Siena a Lucca. In una fase di discussione e progettazione, che dovrebbe coinvolgere i cittadini, si potrebbe ad esempio sostituire alla “città metropolitana” di Catania, etichetta che invita all’urbanizzazione sfrenata, un “Comprensorio dell’Etna”, che suggerisce il rispetto del paesaggio. “Comprensorio” potrebbe essere appunto il nome di queste nuove entità,

ma la nostra storia offre numerose alternative (circondario, circoscrizione, cantone...).

Sarà sognar troppo in un Paese che nemmeno sa darsi una legge elettorale

decente, per non dire di un governo? Ma annotiamole, questa e altre fantasie o messaggi in bottiglia. Chissà che non aiutino a pensare, e che un giorno o l'altro non vengano buone.

## QUEI RAGAZZI DELLA PARANZA

la Repubblica, 14 maggio 2018

di Marco Rossi-Doria

Ogni storia di vita è a sé stante. Troppe volte si dipinge l'esistenza dei ragazzini che vivono nei luoghi dove pesa la criminalità come un destino inevitabile: sei nato lì, andrà così. Ma le semplificazioni e gli stereotipi offuscano quella fondamentale competenza pubblica che è il saper distinguere e costruire rimedi. No, il destino non è scritto. Chi lavora nelle aree dell'esclusione sociale sa che tante vite di ragazzini che sembrano soffocate dal destino trovano la via del riscatto ed è impegnato perché le storie di riparazione non vengano smentite. Emanuele Sibillo, il capo paranza ucciso a soli 19 anni di cui *Repubblica* ha raccontato la storia, si è trovato davanti a un bivio. Ed è una delle vicende che ogni volta ci interrogano. Poteva andare in altro modo?

Ma dove ci troviamo? Siamo immersi in territori - non solo del Sud - che, per chi ci cresce, hanno più livelli di condizionamento. Siamo nel vasto e complesso paesaggio italiano dell'esclusione sociale. Il primo livello di rischio riguarda il nascere nella povertà e in quartieri dove da decenni mancano il lavoro e la crescita civile che lo renda base del patto sociale, come da Costituzione. Sono terre fuori dalla promessa costituzionale. Oggi coinvolgono 1.300.000 bambini e ragazzi in povertà assoluta e altri

2.300.000 in povertà relativa. È la più grande questione politica d'Italia, che non trova il giusto posto nell'agenda politica stessa né in quella dei media. Ma attenzione: le centinaia di migliaia di ragazzini poveri non sono affatto candidati a diventare tanti Emanuele. Sono ogni giorno in battaglia - con un esercito civile di docenti, genitori, educatori, preti, allenatori - per uscire fuori dalla povertà; e per far valere la loro grande dote, che è la resilienza, la capacità di farcela nonostante assenza di protezioni e scarsità di opportunità, se solo vengono sostenuti da una comunità educante solida e da un vero sviluppo locale.

Ma può esservi un secondo livello di rischio che riguarda la presenza nel quartiere della criminalità organizzata. Se sei un ragazzino nato lì, pesa molto la logica della minaccia, della regolazione violenta e della sudditanza e sei in prossimità di relazioni, parole, gesti che connotano le mafie. I luoghi salvi tuttavia ci sono: stazione di polizia, scuola, centro sociale, parrocchia, palestra.

Le vie del riscatto passano attraverso le reti tra questi presidi civili.

Ma se l'alleanza positiva di un quartiere non viene sostenuta dallo Stato, il crimine si fa più forte e pervasivo, conduce la partita economica e attacca ogni relazione. Allora per i ragazzi

crescono le probabilità che il malaffare rappresenti un orizzonte d'attesa e che si faccia strada l'idea di un riscatto attraverso il protagonismo criminale. Perché sono diventate troppo deboli le altre prospettive: lavoro, commercio e credito legali, divertimento sano, opportunità di protagonismo civile.

Vi è, poi, un terzo livello, quello decisivo. Vivi in una famiglia problematica, ai margini dei margini del quartiere, hai come modello persone adulte fragili, spesso supine o silenti di fronte al malaffare, altre volte già dentro quella cerchia e comunque nell'impossibilità di guidarti, indicarti una via di uscita, tenerti dalla parte giusta.

I tre livelli di rischio messi insieme sono un fardello pesante per un ragazzino. Si accumulano precoci sconfitte e

frustrazioni; viene attaccata la "capacità umana di aspirare a..." Poi viene avanti l'occasione inopportuna. Si annusano modelli di vita che promettono potenza e appartenenza. E si vivono le catene di lutti nella cerchia vicina. Cresce la probabilità di un "punto di non ritorno". Abbiamo quartieri d'Italia in preda al rischio multistrato. Ma ne abbiamo molti, in aree anche difficili, dove agisce una comunità dedita a scuola accogliente e rigorosa, a formazione professionale seria, a progetti di sviluppo locale che producono lavoro, impresa, cooperazione. Il compito della Repubblica non è solo quello di riprendere il monopolio della forza in territori dominati dal crimine, ma anche di sostenere davvero queste promesse comunitarie.

## IL TERRORISMO NEL RITRATTO DI FAMIGLIA

la Repubblica, 14 maggio 2018

di Renzo Guolo

Gli attacchi suicidi contro tre chiese cristiane di Surabaya sono opera di uno dei molti gruppi locali affiliati all'Isis, che, del radicamento nel Paese musulmano più popoloso al mondo, ha fatto uno dei propri obiettivi strategici. È dal 2016 che l'Indonesia, in passato tradizionale teatro d'azione di al-Qaeda, è oggetto di attacchi della formazione guidata da al Baghdadi.

Del resto, centinaia di indonesiani hanno combattuto nelle fila dell'Isis in Siria e Iraq, dando vita con i loro "fratelli" della Malesia alla *Katibah* (unità) *Nusantara Daulah Islamiyah*. Impensabile che quei militanti, e i loro epigoni locali, decisi a legittimarsi come gli autentici alfieri della jihad nell'area, non cercassero di estendere al Paese delle "mille isole" la "competizione virtuosa" nella jihad ora tragicamente visibile anche a Surabaya. Non a caso, attraverso i consueti video, gli indonesiani dell'Isis in Mesopotamia avevano spesso esortato quanti si trovavano nell'arcipelago a colpire duramente il nemico "locale".

Il fatto nuovo è che ad agire in Indonesia è un'intera famiglia. I coinvolgimenti familiari avevano sin qui riguardato gruppi di fratelli. Le reti corte, costituite da parenti o amici stretti, sono, ovunque, una risposta al crescente processo di sorveglianza. Organizzare un'azione terroristica in un gruppo nel quale vi siano membri di

una stessa famiglia consente di ridurre il rischio. Il legame parentale accorcia la rete, rendendola meno permeabile. Il rapporto di sangue, tanto più in culture in cui i legami familiari sono un valore primario, permette di elevare gli standard di protezione ed esercitare una forma di controllo sociale ravvicinato. La miniaturizzazione familistica delle cellule assicura maggiore protezione. Inoltre, la jihad familiare comporta vantaggi di natura psicologica.

La condivisione di un'azione che comporta il "sacrificio" di uno o più membri della famiglia permette di ridurre l'ansia che investe chiunque stia per lasciare la vita terrena. Diventare un "martire" non è mai semplice.

Sebbene chi aderisce all'ideologia islamista radicale si convinca che nella morte salvatrice, offerta e inferta, sarà ricordato per sempre; che immolarsi permetterà di chiamare con sé in Paradiso, come premio, gli amati familiari; che il sacrificio per la causa di Dio eleva ad altezze inebrianti, la scelta non è facile.

Condividere questo percorso con un fratello, o un familiare, permette di sedare quell'inquietudine, che si fa comunque sentire, nella prospettiva di un destino comune. Consente di parlare, con chi è più vicino, della propria morte, di prepararla in modo condiviso, di fantasticare sull'onore che

lo smembramento del proprio corpo, e di quello altrui, riverserà su di loro.

Non sorprende, dunque, che a colpire a Subaraya sia stata una cellula composta da padre, madre, le figlie di 9 e 12 anni e i figli di 16 e 18 anni, famiglia che pare recentemente fosse in Siria.

E non sorprende che l'attentato sia stato rivendicato dall'Isis. Il padre, militante della *Jemaah Ansharut Daulah*, gruppo alleato dell'Isis sin dal 2014, si è lanciato

con un'autobomba contro una chiesa pentecostale. La donna si è fatta saltare con le figlie più piccole, nascondendo le cinture esplosive sotto il niqab. I figli più grandi, a bordo di moto, si sono fatti esplodere contro la chiesa cattolica di Santa Maria.

Una sorte, probabilmente, condivisa da entrambi i genitori e dai figli, almeno i più grandi, cresciuti ed "educati" secondo i "valori" tipici dello jihadismo.



# BIBLIOCABINA





# Documentazione

---

## L'AGENDA DEL NUOVO GOVERNO EREDITA 371 DECRETI ATTUATIVI

*Il Sole 24 Ore 5 marzo 2018*

di Antonello Cherchi, Andrea Marini, Marta Paris

Sono 371 i provvedimenti attuativi che la XVII legislatura lascia in eredità alla nuova. Un fardello non di poco conto, in cui spiccano 106 atti per i quali il tempo è scaduto. È il risultato delle riforme varate nei tre Governi che si sono succeduti negli ultimi cinque anni: l'Esecutivo a guida Enrico Letta, quello di Matteo Renzi e, da ultimo, il Governo di Paolo Gentiloni.

Il bilancio si concentra sugli interventi di carattere economico e su quelli per lo sviluppo, che si sono succeduti a ritmo serrato nel tentativo di contrastare la crisi e ridare slancio al Paese. Le riforme prese in considerazione (ma non solo quelle) non sono risultate immediatamente efficaci, perché hanno rinviato a diversi provvedimenti attuativi. È un modo di legiferare che si è protratto negli anni e che spesso ha impedito la piena operatività delle normative. E questo anche per la fatica del processo attuativo a causa delle procedure che richiedono spesso il concerto di diversi ministeri, allungano, talvolta all'infinito, i tempi del varo dei testi.

Un collo di bottiglia a cui si è cercato di rimediare in questa legislatura introducendo tempi certi per il via libera dei dicasteri.

È, invece, rimasta immutata la prassi di appesantire i testi legislativi durante

l'iter parlamentare e di derogare la piena operatività delle riforme ai provvedimenti applicativi. Per rimanere ai casi più recenti, l'ultima legge di Bilancio prevedeva, nel testo del Consiglio dei ministri, 56 decreti attuativi, diventati 151 una volta completato l'iter parlamentare (sul tema si veda anche l'articolo a fianco).

Un simile carico ha pesato in modo significativo sul tasso di attuazione, che, rispetto a quello del 77,2% calcolato dal Sole 24 Ore a fine dicembre, ora è sceso al 71,3 per cento. Questa percentuale tiene conto anche del lavoro di attuazione delle riforme economiche varate dall'Esecutivo di Mario Monti e tradotte in pratica anche dai successivi Governi, con un tasso arrivato ora al 90 per cento.

Se, però, ci si concentra solo sugli interventi messi in campo dagli Esecutivi dell'ultima legislatura, il livello di attuazione è ancora più basso, perché scende al 64,5 per cento. Una percentuale che, anche in questo caso, risente del carico di provvedimenti applicativi dell'ultima legge di Bilancio, che al momento ha all'attivo solo sette decreti, con un tasso di adozione del 4,6 per cento.

Scendendo nel dettaglio del lavoro dei tre Governi della legislatura si nota che il lavoro di attuazione sulle riforme

Letta si può dire concluso, perché è stato dato il via libera a quasi il 90% delle norme applicative necessarie. Anche gli interventi di Renzi si trovano a un buon livello, perché sono a quota 80 per cento. Più impegnativo il lavoro che, invece, aspetta i decreti attuativi delle leggi di Gentiloni, che per l'83% devono ancora essere tradotti in pratica. In questo caso, però, si sconta la più giovane età dell'Esecutivo, che si è insediato a metà dicembre 2016.

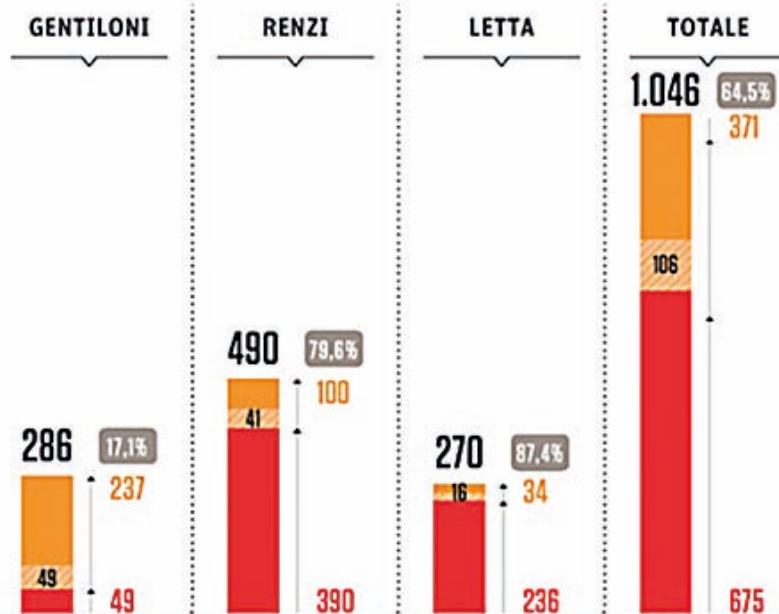
Anche la transizione tra vecchia e nuova legislatura non bloccherà il processo attuativo, perché gli uffici legislativi

dei ministeri potranno comunque continuare a lavorare, trattandosi di ordinaria amministrazione. Il nuovo Governo, poi, potrà anche decidere di far cadere parte dei decreti in attesa, riducendo così lo stock attuativo. Sta di fatto, però, che tuttora anche le riforme più datate continuano a proseguire il loro iter. Per esempio, a fine 2017 ha visto il via libera un decreto ministeriale riferito alla legge di Stabilità 2015, che conteneva le modalità applicative delle disposizioni in materia di accordi di garanzia bilaterale sugli strumenti derivati.

## Il cantiere

Lo stato di attuazione delle riforme economiche varate nella XVII legislatura

% attuazione  
 SCADUTI  
 NON ADOTTATI  
 ADOTTATI



Fonte: Elaborazione Il Sole 24 Ore

## TRA LEGGI DI BILANCIO E DECRETI UNA LEGISLATURA DA 18 MILA COMMI

*Il Sole 24 Ore 5 marzo 2018*

di Marco Rogari

Circa 18 mila commi approvati: oltre 5 mila saliti sul convoglio delle sole leggi di bilancio. Con un'incidenza del 42,3% di quelli contenuti nei testi coordinati dei decreti legge "convertiti" dalle Camere. È l'eredità lasciata dalla XVII legislatura al nuovo Parlamento uscito dalla tornata elettorale di ieri. Una produzione legislativa non proprio ai minimi termini, anche se delle 379 leggi che risultavano approvate al 1° gennaio 2018 secondo un dossier del Servizio studi della Camera (381 l'ultimo dato del Senato aggiornato alla scorsa settimana) quasi il 75% è d'iniziativa governativa, con un ricorso ancora massiccio alla decretazione d'urgenza: le leggi di conversione sono quasi il 22% del totale (21,90% per la precisione) precedute da quelle di "ratifica" di trattati internazionali (poco meno del 40%) e dalle cosiddette "altre leggi ordinarie" (circa il 30%).

Ma il Parlamento la sua partita sui provvedimenti all'esame l'ha giocata fino in fondo. Anche se con una minore intensità rispetto alla XVI legislatura, quella cominciata nell'aprile 2008 e conclusasi nel marzo 2013, che ha attraversato la crisi economico-finanziaria abbattutasi sul Paese. Una crisi che è stata affrontata all'insegna dei provvedimenti d'urgenza, in primis quelli varati a partire dalla fine del 2011

dal Governo Monti. Nel corso di quella legislatura il Parlamento ha approvato 391 provvedimenti dando l'ok a 17.766 commi (1.391 per quelle che all'epoca si chiamavano leggi Finanziarie e di Stabilità), il 53,5% dei quali occupati dai testi coordinati dei decreti legge. Notevolmente minore il numero delle leggi licenziate dai due rami del Parlamento nella legislatura precedente, la XV, a causa della sua breve durata, appena due anni (dal 2006-2008) con a Palazzo Chigi il secondo Governo Prodi: a ottenere il via libera delle Camere sono state 112 leggi con complessivi 5.886 commi, il 62,5% dei quali assorbiti da due leggi Finanziarie e il 30,5% dai testi coordinati dei decreti legge convertiti.

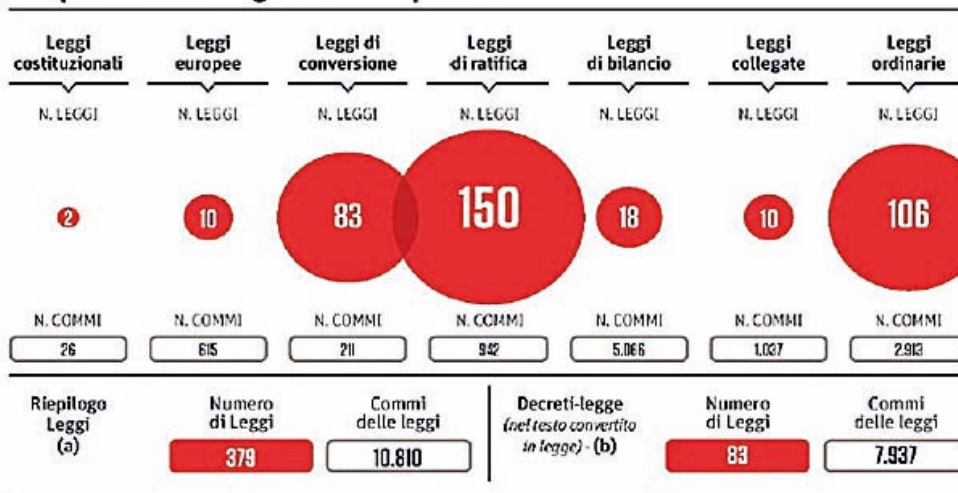
Decreti legge che hanno suscitato un certo fascino anche nella legislatura appena conclusa. Le Camere hanno infatti cercato d'incidere prevalentemente in sede di conversione dei Dl (100 i testi presentati dal Governo, 83 quelli convertiti). E in particolare nella parte finale della legislatura, quando con il Governo Gentiloni a Palazzo Chigi e la fuoriuscita dal Pd dei parlamentari poi confluiti in Leu, i numeri della maggioranza sono diventati a dir poco ballerini. Non a caso rispetto ai testi originari di partenza dei decreti legge, con l'Esecutivo Gentiloni i commi dei

testi coordinati delle leggi approvate definitivamente sono lievitati, per effetto delle modifiche introdotte dal Parlamento, del 103%: più del doppio di quanto è accaduto nei 299 giorni in cui Enrico Letta è stato a Palazzo Chigi (41,7%), e in maniera molto più marcata rispetto all'Esecutivo guidato per 1.024 giorni da Matteo Renzi (57,6%).

Un'ampia revisione dei "provvedimenti urgenti" è stata operata dalla Camera anche a inizio legislatura, negli ultimi 43 giorni di vita dell'Esecutivo Monti

quando i commi prima del via libera finale sono cresciuti di oltre il 71 per cento. Nel complesso negli ultimi cinque anni di attività del Parlamento i commi dei decreti legge durante il percorso che porta alla conversione in legge sono aumentati del 61,4%: si è partiti, al momento del varo, con 4.917 commi (in media 58 commi per ogni provvedimento) per arrivare a 7.937 (in media 96 a testo), con un "rigonfiamento" dei provvedimenti approvati di 3.020 commi.

### La «produzione» negli ultimi cinque anni



42,34%

I commi dei decreti-legge coordinati (cioè come risultanti una volta convertiti) contribuiscono in tale percentuale alla dimensione complessiva delle leggi, come risultante della somma dei commi delle leggi, comprensivi dei commi delle leggi di conversione (a), e dei commi decreti-legge nel testo coordinato (b).

## PRINCIPALI PROVVEDIMENTI NORMATIVI

d'interesse del Ministero dell'interno pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dal 24 gennaio 2018 (aggiornato al 15 maggio 2018)

### LEGGI

#### Legge

29 dicembre 2017, n. 225  
(pubblicata in G.U. del 26 gennaio 2018)

“Modifica al decreto legislativo 6 marzo 1992, n. 250, e aggregazione del Comune di Torre de' Busi alla Provincia di Bergamo, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione”

#### Legge

11 gennaio 2018, n. 6  
(pubblicata in G.U. del 6 febbraio 2018).

“Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia”

### DECRETI LEGISLATIVI

#### Decreto legislativo

12 dicembre 2017, n. 228  
(pubblicato in G.U. del 27 gennaio 2018)

“Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

#### Decreto legislativo

1° marzo 2018, n. 21  
(pubblicato in G.U. del 22 marzo 2018).

“Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103”

**Decreto legislativo**

10 aprile 2018, n. 36  
(pubblicato in G.U. del 24 aprile 2018)

“Disposizioni di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati in attuazione della delega di cui all’art.1, commi 16, lettere a) e b), e 17, della legge 23 giugno 2017, n.103”

## DECRETI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

**Decreto del Presidente della Repubblica**

15 gennaio 2018, n. 15  
(pubblicato in G.U. del 14 marzo 2018)

“Regolamento a norma dell’articolo 57 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante l’individuazione delle modalita’ di attuazione dei principi del Codice in materia di protezione dei dati personali relativamente al trattamento dei dati effettuato, per le finalita’ di polizia, da organi, uffici e comandi di polizia”

**Decreto del Presidente della Repubblica**

8 febbraio 2018, n. 27  
(pubblicato in G.U. del 29 marzo 2018)

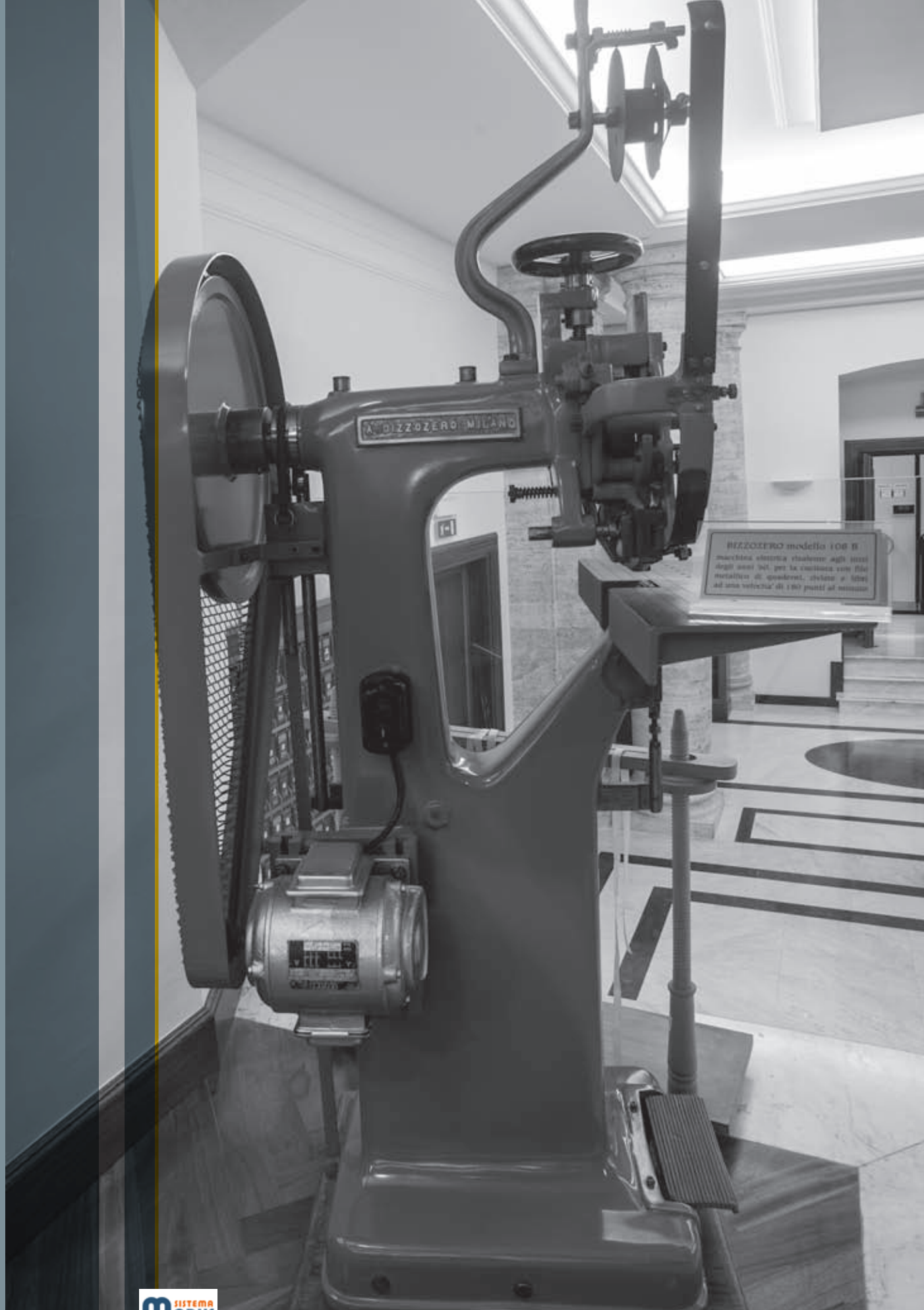
”Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2006, n. 256, concernente il regolamento di riorganizzazione dell’Istituto superiore di Polizia”

## DECRETI MINISTERIALI

**Decreto Ministeriale**

21 marzo 2018  
(pubblicato in G.U. del 29 marzo 2018)

“Applicazione della normativa antincendio agli edifici e ai locali adibiti a scuole di qualsiasi tipo, ordine e grado, nonche’ agli edifici e ai locali adibiti ad asili nido”



BEZZERO MILANO

BEZZERO modello 100 B  
macchina elettrica risale alle origini  
degli anni '60 per la cucitura con filo  
metallico di spessore, chiodo e libro  
ad una velocità di 180 punti al minuto



Roma, Palazzo Viminale, Biblioteca Centrale del Ministero dell'interno, macchina elettrica per la cucitura dei libri degli anni '60



#### ITINERARI INTERNI

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati nella presente rivista non è ammessa senza preventiva autorizzazione della Direzione. I contenuti e i pareri espressi negli articoli sono da considerare opinioni personali degli autori: non impegnano, pertanto, la Direzione della rivista.



*"Legum servi sumus, ut liberi esse possimus..."*

(Cicerone)