

Quaderni del Sinpref

Strumento condiviso di cultura professionale

Carriera prefettizia: aspetti di interesse professionale



numero zero

febbraio 2023

Aggiornamento giugno 2025

Hanno collaborato alla stesura del documento:

- Fulvio Alagna, magistrato TAR
- Alessandro Maria Baroni, viceprefetto
- Elisa Borbone, viceprefetto
- Simona Calcagnini, viceprefetto
- Federico Casu, viceprefetto
- Paolo Cosseddu, viceprefetto
- Vincenza Filippi, prefetto
- Cosimo Gambadauro, viceprefetto aggiunto
- Antonio Giannelli, prefetto
- Giuseppe Girolami, viceprefetto
- Federico Izzi, viceprefetto aggiunto
- Roberta Mancuso, viceprefetto aggiunto
- Roberto Micucci, viceprefetto
- Stefano Antonio Musarra, viceprefetto
- Antonio Natali, viceprefetto
- Federica Nicolosi, viceprefetto
- Filippo Romano, prefetto
- Giulia Pace, viceprefetto aggiunto
- Francesco Piano, viceprefetto
- Gaia Peirce, viceprefetto
- Cettina Pennisi, viceprefetto
- Giacomo Pintus, viceprefetto
- Eugenio Pitaro, viceprefetto
- Antonella Re, viceprefetto aggiunto
- Armando Soreca, viceprefetto aggiunto
- Michele Truppi, viceprefetto
- Emanuela Usai, viceprefetto aggiunto

Il coordinamento generale del lavoro è stato curato da Giuseppe Girolami

La revisione generale è stata curata da Federico Izzi, Paolo Cosseddu e Armando Soreca

Sinpref – Associazione Sindacale dei Funzionari Prefettizi

Piazza del Viminale 1

Roma

info@sinpref.it

tel. 06.46527705

Internet: www.Sinpref.it

Facebook: <https://www.facebook.com/Sinpref>

Presentazione

In un contesto sociale particolarmente complesso, nell'ambito di un quadro normativo stratificato e composito, non è certo semplice tenere le fila del vasto orizzonte nel quale gli uffici del Ministero dell'Interno si trovano ad operare.

È tuttavia uno sforzo necessario, se si intende adempiere adeguatamente ai compiti professionali assegnati, specie quando gli stessi hanno a che fare con i più rilevanti e delicati profili dei diritti e delle libertà costituzionali, promossi e tutelati dal nostro ordinamento repubblicano.

Per questo motivo il Si.N.Pre.F., prima associazione sindacale della categoria di riferimento, da anni impegnata a promuovere lo sviluppo della carriera per migliorare la qualità del servizio reso alla collettività, ha inteso effettuare una ricognizione di alcuni argomenti di interesse della carriera prefettizia, su tematiche strettamente connesse alle attività affrontate negli uffici dell'Amministrazione, prediligendo un taglio operativo e pratico. I vari argomenti sono illustrati prendendo le mosse da sintetici quesiti, sviluppati in altrettanto sintetiche descrizioni.

Per illustrare le materie di competenza dell'Amministrazione, sono state individuate tre distinte parti, dedicate rispettivamente all'*ordinamento*, alle *competenze* e alle *cd materie trasversali*: in tal modo è possibile posare lo sguardo sulla complessiva disciplina di riferimento dell'Amministrazione, sia sul singolo specifico ambito eventualmente di interesse.

Il lavoro è frutto collettivo di un nutrito gruppo di dirigenti del corpo prefettizio, quotidianamente impegnati sul campo, che riconoscono quali valori fondanti dell'appartenenza alla categoria la responsabilità insita nel ruolo svolto e la necessità di sviluppare continuamente la formazione e la reciproca conoscenza al servizio della collettività.

Il risultato finale non è un punto di arrivo, piuttosto una base di partenza da sviluppare nel prosieguo con i contributi di quanti vorranno intervenire per integrare e allargare il campo.

Lo scopo perseguito è infatti quello di alimentare, in un divenire dinamico e continuo, un proficuo dibattito professionale, rivolto anche al mondo esterno, per favorire lo scambio informativo e l'attenzione su temi di più rilevante attualità, in linea con l'attività che il Sinpref ormai da tempo persegue con passione e convinzione.

Con questo documento prende avvio il percorso dei *Quaderni del Sinpref*, con il quale si intende mettere a fuoco, attraverso agili contributi monografici a cadenza periodica, specifici argomenti di interesse per la carriera.

Roma, 20 febbraio 2023

Antonio Giannelli

Prefazione

A oltre due anni dalla prima edizione, abbiamo aggiornato i *Quaderni del Sinpref* con le recenti novità normative nel frattempo avvenute.

Lo abbiamo fatto nell'ottica in cui i Quaderni sono nati: fornire uno strumento di consultazione agile su temi di interesse per la carriera, ma anche un valido supporto per chi si approccia allo studio delle materie istituzionali del Ministero dell'Interno.

Il lavoro è stato possibile grazie all'aiuto di numerosi colleghi, animati dalla comune passione per l'Amministrazione, che credono fortemente nell'unità, l'identità e la valorizzazione della carriera prefettizia.

Sono i valori fondanti del Sinpref, in cui si intrecciano esperienze consolidate e nuove ispirazioni in uno spazio privilegiato di ascolto, condivisione e arricchimento, per essere sempre interlocutori autorevoli nei contesti territoriali e con i vertici dell'Amministrazione.

Roma, 20 giugno 2025

Stefano Laporta

Indice

<i>Presentazione</i>	3
<i>Prefazione</i>	4
<i>Indice</i>	5
Parte prima - ORDINAMENTO	7
<i>SEZIONE I - CARRIERA PREFETTIZIA</i>	7
1. Ordinamento della carriera	7
2. Assegnazione alla sede di servizio, conferimento dell'incarico, mobilità e dirette collaborazioni	9
3. Tutela della genitorialità nell'accordo di categoria	12
4. Trattamento economico	13
5. Reperibilità	15
6. Relazioni sindacali	18
<i>SEZIONE II – ORGANIZZAZIONE</i>	22
7. Organizzazione degli uffici centrali	22
8. Articolazione delle prefetture-uffici territoriali del governo	23
Parte seconda - COMPETENZE	25
<i>SEZIONE I - ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA</i>	25
9. Ordine pubblico	25
10. Informazione interdittiva antimafia	28
11. Autorità di pubblica sicurezza	31
12. Sicurezza urbana integrata	33
13. Le funzioni del sindaco in materia di sicurezza	36
14. Gestione misure protezione testimoni e collaboratori	38
15. Istituti di vigilanza	43
16. Porto d'armi	51
<i>SEZIONE II – ENTI LOCALI</i>	57
17. Le funzioni elettorali del ministero dell'interno	57
18. Scioglimenti "ordinari" e per "criminalità organizzata di tipo mafioso"	60
<i>SEZIONE III – LIBERTÀ CIVILI E IMMIGRAZIONE</i>	64
19. Il sistema di accoglienza dello straniero	64
20. Protezione internazionale	70
21. Sportello unico immigrazione	72
<i>SEZIONE IV – PROTEZIONE CIVILE E DIFESA CIVILE</i>	77
22. Il ruolo del prefetto nel sistema nazionale di protezione civile	77
23. Il prefetto e la pianificazione nell'ambito della protezione civile e della difesa civile	81
<i>SEZIONE V – SISTEMA SANZIONATORIO AMMINISTRATIVO</i>	86
24. Depenalizzazione – l. 689/1981	86
25. Sospensione e revoca della patente di guida	88
26. Circolazione e traffico	92
27. La disciplina sanzionatoria per violazione delle norme anticontagio in materia di covid-19	95
28. Contrasto dell'eccesso di velocità mediante dispositivi di controllo: disciplina ed orientamenti	100
Parte terza - MATERIE TRASVERSALI	106
29. Anticorruzione	106
30. Piano nazionale ripresa e resilienza e le prefetture	111
31. Coesione sociale. Contratti istituzionali sviluppo e protocolli di sicurezza sui luoghi di lavoro	115

32.	Diritto dell'unione europea	118
33.	Amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello stato	123
34.	Demolizione degli immobili abusivi: una competenza piena dell'“ufficio del prefetto”	127
<i>Indice per autore</i>		<i>132</i>

Parte prima - ORDINAMENTO

SEZIONE I - CARRIERA PREFETTIZIA

1. ORDINAMENTO DELLA CARRIERA

(Alessandro Maria Baroni)

1. Qual è il principale riferimento normativo della carriera prefettizia?

L'ordinamento della carriera prefettizia trova la propria disciplina nel decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, adottato a norma dell'articolo 10 della l. 28 luglio 1999, n. 266 che tra i principi e criteri direttivi prevedeva il rafforzamento della specificità e della unitarietà della carriera, attraverso la previsione di una rinnovata procedura concorsuale come unica modalità di accesso alla qualifica iniziale e l'esclusione di ogni possibilità di immissione dall'esterno; avanzamento in carriera secondo criteri obiettivi di selezione per merito e valutazione collegiale; individuazione, nell'organizzazione degli uffici centrali e periferici del Ministero dell'interno, degli incarichi e delle funzioni da attribuire ai funzionari della carriera prefettizia in ragione delle esigenze di gestione unitaria dei compiti dell'Amministrazione, della specificità della responsabilità di rappresentanza generale del Governo e di amministrazione generale; definizione di un trattamento economico onnicomprensivo.

Il successivo d.lgs. n.139 del 2000 sancisce l'unitarietà della carriera nelle tre qualifiche di Viceprefetto aggiunto, Viceprefetto e Prefetto in ragione della natura delle specifiche funzioni dirigenziali attribuite ai funzionari che ne fanno parte.

La tabella B allegata al decreto in esame precisa che i Prefetti sono titolari di incarichi di livello dirigenziale generale, mentre Viceprefetti e Viceprefetti aggiunti sono destinatari di incarichi dirigenziali di livello non generale in base ai posti di funzione individuati con decreto del Ministro dell'interno nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione dell'interno. Gli incarichi sono conferiti a tempo determinato per un periodo non inferiore ad uno e non superiore a cinque anni, prorogabile per una volta per un periodo non superiore a cinque anni, e sono revocabili per sopravvenute esigenze di servizio.

2. Come avviene la valutazione dei dirigenti prefettizi?

La valutazione dei risultati conseguiti dai singoli funzionari, al fine della determinazione della relativa retribuzione, è effettuata annualmente con le modalità definite con decreto del Ministro dell'interno: per i prefetti dal Ministro dell'interno; per i viceprefetti aggiunti e per i viceprefetti preposti agli uffici dal capo dell'ufficio di diretta collaborazione del ministro, dal capo del dipartimento o dal prefetto titolare dell'ufficio territoriale del governo.

Ai fini della valutazione annuale i funzionari della carriera prefettizia con la qualifica di viceprefetto e di viceprefetto aggiunto presentano entro il 31 gennaio una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Per i viceprefetti aggiunti si redige una scheda di valutazione complessiva che è comunicata all'interessato e alla commissione per la progressione in carriera (art. 17) che formula al consiglio di amministrazione (art. 18) le proposte di attribuzione del punteggio complessivo entro il limite massimo di cento.

Per i funzionari con la qualifica di viceprefetto, i responsabili delle strutture redigono una scheda valutativa, sulla base della relazione presentata dall'interessato.

3. Come avviene la progressione di carriera?

Il percorso di carriera inizia con un corso di formazione annuale, durante il quale si ha la qualifica di consigliere, al termine del quale si sostiene un esame finale e si consegue la qualifica di viceprefetto aggiunto.

Dopo nove anni e sei mesi di servizio, si accede allo scrutinio mediante valutazione comparativa per la promozione a viceprefetto che avviene con cadenza annuale, nel limite dei posti disponibili al 31

dicembre di ogni anno. I funzionari positivamente valutati sono ammessi al corso di formazione della durata di tre mesi, al termine del quale, superato l'esame finale, si consegue la nuova qualifica con decorrenza giuridica ed economica dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello nel quale si sono verificate le vacanze.

La nomina a prefetto è conferita con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, nei limiti delle disponibilità di organico e nel rispetto della riserva di tre quinti per il personale della carriera prefettizia. Al riguardo, si segnala che la Commissione consultiva prevista all'art. 9 del d.lgs. n. 139/2000 non è più operativa. La nomina a prefetto non è soggetta a valutazione comparativa e si sostanzia in un atto di alta amministrazione.

2. ASSEGNAZIONE ALLA SEDE DI SERVIZIO, CONFERIMENTO DELL'INCARICO, MOBILITÀ E DIRETTE COLLABORAZIONI

(Giacomo Pintus)

1. Che cosa si intende per assegnazione ad una sede di servizio?

Si tratta dell'atto con cui l'Amministrazione formalizza l'assegnazione di un Viceprefetto o di un Viceprefetto aggiunto a una sede di servizio (art. 13 d.lgs. 139/2000), da adottarsi:

- al termine del corso di formazione iniziale e del corso di accesso alla qualifica di Viceprefetto;
- all'esito delle procedure di mobilità volontaria e di mobilità straordinaria d'ufficio;
- al termine delle procedure ricognitive delle disponibilità a ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto ovvero di Vicario conclusesi con una designazione;
- a seguito dell'individuazione di un appartenente al Corpo prefettizio per il conferimento di un incarico negli uffici di diretta collaborazione con il Ministro e con i Capi Dipartimento;
- al momento della cessazione di un collocamento fuori ruolo, ovvero di un distacco sindacale.

2. Che cosa si intende per conferimento di un incarico?

Nell'ambito di ciascuna articolazione del Ministero dell'Interno sono individuati i posti di funzione destinati agli appartenenti alla Carriera prefettizia, unitamente alla qualifica necessaria per ricoprirli. Con riferimento ai Viceprefetti e ai Viceprefetti aggiunti, il conferimento di un incarico è l'atto con cui il responsabile dell'articolazione (il Prefetto in sede, ovvero il Capo del Dipartimento o il titolare dell'ufficio equiparato) attribuisce i posti di funzione ai dirigenti prefettizi in servizio presso quell'ufficio (art 12, comma 3 d.lgs. 139/2000).

Gli incarichi sono conferiti a tempo determinato per un periodo non inferiore ad uno e non superiore a cinque anni, sono prorogabili per una volta per un periodo non superiore a cinque anni e sono revocabili per sopravvenute esigenze di servizio (art 11, comma 2 d.lgs. 139/2000).

Qualora presso una sede sia assegnato un numero di dirigenti inferiore rispetto ai posti di funzione individuati, il responsabile dell'articolazione può conferire gli incarichi scoperti ai dirigenti presenti, i quali dunque cumulano al proprio incarico in titolarità – che rappresenta la modalità ordinaria di copertura di un posto di funzione – uno o più incarichi in temporanea attribuzione. Gli incarichi conferiti in temporanea attribuzione sono conferiti a tempo determinato, per un periodo massimo di un anno, prorogabile per un eguale periodo, anche più volte, entro il successivo biennio (art. 10, comma 1 d.lgs. 139/2000; circolare del Dipartimento per l'Amministrazione generale, per le Politiche del Personale dell'Amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie prot. n. 9366 del 4 febbraio 2025).

In caso di assenza o impedimento del titolare di un posto di funzione, è assicurata la sua provvisoria sostituzione da parte di un altro dirigente della Carriera prefettizia (art. 10 d.lgs. 139/2000).

Tutti gli incarichi di funzione sono conferiti tenendo conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, nonché delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente (art 11, comma 1 d.lgs. 139/2000).

3. Come avviene l'assegnazione al termine del corso di formazione iniziale e del corso di accesso alla qualifica di Viceprefetto?

Al termine di entrambi i corsi per l'acquisizione delle prime due qualifiche della Carriera prefettizia, le assegnazioni sono effettuate in relazione alle scelte manifestate dai nuovi Viceprefetti aggiunti e dai nuovi Viceprefetti, secondo l'ordine di ruolo, tra le Sedi di servizio individuate dall'Amministrazione (art. 5, 6 e 7 d.lgs. 139/2000; art. 10 d.m. 20 maggio 2019).

La prima assegnazione dei nuovi Viceprefetti aggiunti non integra un trasferimento d'ufficio, con la conseguente inapplicabilità della relativa disciplina del trattamento economico, e avviene sempre ad una Prefettura-Ufficio territoriale del Governo. Al contrario, l'assegnazione dei nuovi Viceprefetti è invece considerata trasferimento d'ufficio.

Al momento dell'assegnazione, il titolare dell'ufficio di destinazione conferisce un incarico tra i posti di funzione scoperti o assegnati in reggenza.

In entrambi i casi è previsto un periodo minimo di permanenza nella sede di assegnazione di almeno due anni, durante i quali non è possibile partecipare a procedure di mobilità.

È però fatta salva la possibilità di partecipare a procedure per il conferimento di incarichi di Capo di Gabinetto e di Vicario; è altresì possibile essere individuati per il conferimento di un incarico negli uffici di diretta collaborazione con il Ministro e con i Capi Dipartimento, nonché essere collocati fuori ruolo ovvero in distacco sindacale.

4. Che cos'è la mobilità?

La mobilità è l'istituto che consente la copertura dei posti di funzione da Viceprefetto e da Viceprefetto aggiunto vacanti nelle sedi con maggiori carenze, attraverso il trasferimento di dirigenti in servizio presso altre sedi (Capo II d.m. 20 maggio 2019).

L'ordinamento della Carriera prefettizia conosce due procedure di mobilità, una ordinaria (cd. mobilità volontaria) ed un'altra straordinaria (cd. mobilità straordinaria d'ufficio). Entrambe le procedure prendono avvio con la pubblicazione di un bando da parte dell'Amministrazione, e prevedono che il dirigente interessato a partecipare renda una dichiarazione di disponibilità.

Al contrario di quanto accade in occasione delle assegnazioni al termine dei corsi, nell'ambito delle procedure di mobilità l'Amministrazione individua, oltre alle Sedi di servizio, anche i posti di funzione a disposizione. In seguito al provvedimento di assegnazione, dunque, il titolare dell'ufficio di destinazione conferisce al dirigente assegnato l'incarico relativo al posto di funzione indicato nel bando di mobilità.

La mobilità volontaria determina un trasferimento stabile alla nuova sede di servizio. Non è possibile partecipare ad altri bandi di mobilità volontaria prima di due anni dalla data di assegnazione e non si applica la disciplina del trattamento economico riferita ai casi di trasferimento d'ufficio (art. 3, commi 5 e 6 d.m. 20 maggio 2019).

Nel caso della mobilità straordinaria d'ufficio, invece, dopo due anni dall'assegnazione è possibile chiedere la riassegnazione ad uno dei posti di funzione disponibili nella sede di provenienza, ovvero nell'ambito della stessa regione; qualora l'istanza non possa essere accolta per mancanza di posti disponibili, è possibile partecipare ad altri bandi di mobilità volontaria con diritto di precedenza (art. 5 d.m. 20 maggio 2019). Alla mobilità straordinaria d'ufficio si applica la disciplina del trattamento economico riferita ai casi di trasferimento d'ufficio, fatte salve alcune eccezioni previste all'art. 4, comma 5 d.m. 20 maggio 2019.

5. Cosa sono le procedure per il conferimento degli incarichi di Vicario e di Capo di Gabinetto delle Prefetture?

Presso ciascuna Prefettura sono individuati i posti di funzione di Vicario e di Capo di Gabinetto che, laddove vacanti, sono conferiti dal Prefetto all'esito di una procedura ricognitiva delle disponibilità a ricoprire i relativi incarichi, aperta ai dirigenti in possesso della qualifica prescritta.

La procedura è avviata dall'Amministrazione su richiesta del Prefetto, il quale valuta i profili dei candidati, procede alla designazione e – dopo l'atto di assegnazione alla sede di servizio da parte dell'Amministrazione – conferisce il relativo incarico, per il quale vigono gli stessi limiti di durata già richiamati per gli incarichi ordinari (art 11, comma 2 d.lgs. 139/2000).

Al momento dell'arrivo di un nuovo Prefetto presso un Ufficio territoriale del Governo, entro 45 giorni dall'insediamento è possibile, d'intesa con l'Amministrazione, non confermare i dirigenti che presso quella sede sono titolari dei posti di funzione in parola, individuando diversi appartenenti alla carriera prefettizia a cui conferire – sulla base di uno stretto rapporto fiduciario, previa comunicazione agli interessati e senza avviare la procedura ricognitiva delle disponibilità – gli incarichi di Vicario e/o di Capo di Gabinetto (art. 12, comma 4 d.lgs. 139/2000; art. 8, comma 1 d.m. 20 maggio 2019).

Nei casi in cui sia esercitata tale facoltà, l'Amministrazione provvede alla migliore sistemazione possibile dei Viceprefetti e dei Viceprefetti aggiunti non confermati, consentendo agli stessi la possibilità di scelta tra i posti di funzione vacanti (art. 8, comma 2 d.m. 20 maggio 2019).

Qualora al momento della scadenza dell'incarico, ovvero della mancata conferma del titolare, ovvero ancora della revoca dell'incarico tutti i posti di funzione della Prefettura risultino coperti, il Prefetto conferisce il posto di funzione rimasto vacante ad uno dei dirigenti in servizio presso quella sede (art. 8, comma 4 d.m. 20 maggio 2019).

Ai dirigenti trasferiti in una sede diversa da quella di provenienza per lo svolgimento degli incarichi di Vicario o di Capo di Gabinetto si applica la disciplina del trattamento economico riferita ai casi di trasferimento d'ufficio (art. 8, comma 9 d.m. 20 maggio 2019).

6. Come si procede alla copertura dei posti di funzione vacanti negli uffici di diretta collaborazione con il Ministro e con i Capi dei Dipartimenti?

In caso di disponibilità di un posto di funzione negli uffici di diretta collaborazione con il Ministro e con i Capi dipartimento, i titolari degli uffici provvedono direttamente all'individuazione del Viceprefetto o del Viceprefetto aggiunto in possesso del profilo professionale necessario per svolgere le funzioni richieste (art. 9, comma 3 d.m. 20 maggio 2019).

7. Come avviene il conferimento di un incarico ad un Prefetto?

Se per i Viceprefetti e i Viceprefetti aggiunti il momento dell'assegnazione a una sede di servizio precede ed è presupposto per il successivo conferimento dell'incarico da parte del titolare dell'ufficio, per quanto concerne i Prefetti tali passaggi sono invece contestuali e sintetizzati in un unico atto, un decreto del Presidente della Repubblica adottato previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno (art. 12, comma 1 d.lgs. 139/2000).

La destinazione di un Prefetto a un diverso posto di funzione non costituisce dunque l'esito di una procedura di mobilità né di una procedura ricognitiva delle disponibilità a ricoprire il relativo incarico, ma resta una decisione nell'esclusiva disponibilità del Governo.

3. TUTELA DELLA GENITORIALITÀ NELL'ACCORDO DI CATEGORIA

(Gaia Peirce)

1. La tutela della genitorialità è contenuta nel nostro accordo di categoria?

Sì, anche per la carriera prefettizia sono previste specifiche norme a tutela di madri e padri lavoratori, che in seguito all'entrata in vigore del nuovo accordo di categoria, formalizzato nel d.P.R. 17 maggio 2022 hanno visto, peraltro, una nuova e più articolata formulazione.

2. Quali sono gli istituti concernenti la genitorialità inseriti nel nuovo accordo di categoria?

Nel vigente accordo di categoria sono inserite norme che richiamano la disciplina contenuta nel T.U. della maternità e della paternità, il Dlgs. n.151/2001 e che danno risposta alle istanze dei funzionari prefettizi di coniugare al meglio vita lavorativa e familiare.

Analizzando gli istituti troviamo disposizioni innovative e norme già contenute nel precedente accordo di cui al d.P.R. 66/2018, che sono state tuttavia rimodulate per rendere la tutela più effettiva e concreta.

Entrando nel merito dell'articolato normativo, dopo l'art. 7 disciplinante le aspettative per motivi personali e di famiglia e l'art. 7 bis che tutela le funzionarie vittime di violenza di genere è stato inserito il nuovo art. 7-ter che dà la possibilità al funzionario prefettizio di usufruire di un congedo non retribuito per documentati e gravi motivi familiari fino ad un massimo di due anni, anche frazionati. Un istituto che garantisce, quindi, un'ulteriore tutela a quei colleghi che si trovino in situazioni familiari particolarmente delicate.

Di seguito, all'art. 8, ora rubricato "Congedi parentali e disposizioni a tutela della maternità e della paternità", sono stati aggiunti due importanti commi: il primo, il comma 8-bis, introduce l'istituto del congedo obbligatorio per il padre lavoratore. Si tratta di un diritto autonomo e aggiuntivo a quello della madre, da usufruire nei primi cinque mesi di vita del figlio (consistente in 10 giorni retribuiti) inserito per la prima volta nel nostro accordo di categoria e rispondente all'esigenza sociale sempre più avvertita di una maggiore condivisione nella cura dei figli all'interno della coppia; il successivo comma 8-ter è dedicato a disciplinare compiutamente l'istituto dell'assegnazione temporanea di cui all'art. 42-bis del d.lgs. 151/2001. La norma prevede per il funzionario della carriera prefettizia, entro i primi tre anni di vita dei figli, la possibilità di chiedere, per un periodo complessivamente non superiore ai tre anni, anche in modo frazionato, di essere assegnato presso una sede ubicata nella stessa provincia o regione dove lavora il proprio coniuge. La portata innovativa della novella si esprime in particolare nella seconda parte del comma in questione; di fronte ad una legittima istanza di assegnazione temporanea l'Amministrazione potrà non accoglierla esprimendo un eventuale dissenso alla richiesta, ma il dissenso dovrà essere motivato e limitato a casi o ad esigenze eccezionali. La risposta dovrà inoltre essere comunicata al funzionario nel termine di trenta giorni, evitando così di lasciare il collega o la collega interessati in una perenne incertezza.

La formulazione del comma 8-ter, quindi, non lascia più spazio a valutazioni dell'Amministrazione eccessivamente generiche e sbrigative che di fatto disincentivavano i funzionari prefettizi a presentare la relativa domanda oppure a rivolgersi alla autorità giurisdizionale.

3. Vi sono disposizioni che tengono conto della peculiarità dell'incarico svolto da un dirigente prefettizio con figli minori?

Sì. La tutela delle madri lavoratrici trova spazio anche nella regolamentazione della reperibilità, istituto tipico della nostra carriera, che trova ora una disciplina generale più compiuta anche laddove manchino gli accordi decentrati. Il nuovo comma 6-bis dell'art. 12 dà infatti la possibilità alle lavoratrici madri con figli minori di tre anni, quindi in tenerissima età, di chiedere l'esonero dalla reperibilità notturna, facendo salve diverse e più favorevoli soluzioni da adottare nei singoli accordi decentrati.

4. TRATTAMENTO ECONOMICO

(Filippo Romano)

1. Come è strutturato il trattamento economico del dirigente prefettizio?

Il trattamento economico spettante agli appartenenti alla carriera prefettizia è composto da diverse voci: fondamentale (stipendio) e accessorio (posizione e risultato).

2. Che cos'è il trattamento economico fondamentale?

Il trattamento economico fondamentale, lo stipendio tabellare, è legato esclusivamente alla qualifica rivestita: prefetto, viceprefetto, viceprefetto aggiunto e consigliere.

Ai soli prefetti, in quanto autorità provinciale di pubblica sicurezza, spetta inoltre una speciale indennità cosiddetta di “pubblica sicurezza” prevista dalla L. 1° aprile 1981, n. 121 nella misura massima. Una piccola parte di funzionari prefettizi percepisce, inoltre, la retribuzione individuale di anzianità (RIA), voce stipendiale disciplinata dall'art. 19 del D.P.R. del 23 maggio 2001, n. 316, ricordo di vecchi istituti retributivi ormai non più vigenti.

3. Che cos'è il trattamento economico accessorio?

La componente accessoria del trattamento economico è costituita da retribuzione di posizione e di risultato e trova il suo finanziamento nell'apposito fondo, disciplinato dall'art. 20 del medesimo D.P.R. 23 maggio 2001, n. 316.

Questo fondo, a differenza della spesa complessiva per gli stipendi, presenta di margini di variazione e seguito di modifiche dell'organico di fatto; pertanto, può in piccola parte variare anche la quota individuale della retribuzione accessoria.

4. Che cos'è la retribuzione di posizione?

La retribuzione di posizione non è connessa alla qualifica, bensì all'incarico ricoperto, tanto che esiste un'apposita graduazione degli incarichi (o posizioni) cui si provvede con decreto del Ministro.

Gli incarichi sono suddivisi, secondo il predetto decreto ministeriale, in diverse fasce: 3 per i viceprefetti aggiunti (G; F; F di particolare rilevanza); 4 per i viceprefetti (E; E di particolare rilevanza; D; D di particolare rilevanza); 5 per i prefetti (C; B; B di particolare rilevanza; A; A di particolare rilevanza). Tuttavia, una parte della retribuzione di posizione, la cosiddetta “parte fissa”, non è legata agli incarichi, bensì alla qualifica: prefetto, viceprefetto e viceprefetto aggiunto.

5. Che cos'è la retribuzione di risultato?

La retribuzione di risultato è legata alla valutazione annuale dei dirigenti prefettizi e calcolata in percentuale sul restante trattamento economico. La quantificazione e la distribuzione della retribuzione di risultato, naturalmente, non potrà che riguardare annualità precedenti a quella in corso, proprio perché è necessario attendere gli esiti della valutazione dirigenziale. L'esatta quantificazione di tale voce stipendiale, fascia per fascia, avviene in sede di contrattazione decentrata a livello ministeriale.

6. Come è strutturato il trattamento economico del Consigliere di prefettura?

Il trattamento economico concernente la qualifica iniziale della carriera prefettizia ricoperta durante il periodo di formazione e tirocinio, quella di consigliere di prefettura, prevede il solo stipendio tabellare ed il suo ammontare è quantificato nell'ottanta per cento della medesima voce stipendiale spettante ai viceprefetti aggiunti.

Tutte le voci sopra elencate concorrono a formare la base imponibile sulla quale si versano i contributi a fini previdenziali.

7. Quali i riferimenti normativi in materia?

La normativa di riferimento del trattamento economico della carriera prefettizia fa capo all'art. 28 del D. Lgs. 19 maggio 2000, n. 139, secondo cui il trattamento economico fondamentale ed accessorio della carriera prefettizia forma oggetto, tra le altre cose, del procedimento negoziale per la definizione degli aspetti giuridici ed economici del rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia.

L'accordo in esame – che deve essere recepito in un D.P.R., alla luce del regime pubblicistico cui è soggetta la carriera – scaturisce dal confronto tra i sindacati maggiormente rappresentativi della carriera e una delegazione di parte pubblica, composta Ministro per la Pubblica Amministrazione, che la presiede, e dai Ministri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze (o dai rispettivi delegati). L'atto che ha recepito l'ultimo accordo di categoria è il D.P.R. 4 maggio 2018, n. 66, attualmente in vigore anche se riferito al triennio 2016-2018 (in attesa dell'ormai imminente conclusione del nuovo accordo contrattuale e quindi dell'emanazione del nuovo D.P.R. di recepimento). Agli articoli 20 e seguenti di tale D.P.R. troviamo il dettaglio della disciplina del trattamento economico della carriera prefettizia.

5. REPERIBILITÀ

(Giuseppe Girolami)

1. In cosa consiste l'istituto della reperibilità della carriera prefettizia?

La reperibilità è istituto caratteristico della carriera prefettizia. In aderenza alla rilevanza delle funzioni assegnate al Corpo, la legge prevede che sia costantemente assicurata la *pronta attivabilità* degli appartenenti alla carriera in caso di situazioni che richiedano una pronta trattazione e gestione. L'istituto è regolato dall'art. 12 del DPR 66/2018, recentemente aggiornato sotto vari profili dal DPR 17 maggio 2022, n. 70, di recepimento dell'ipotesi di accordo sindacale per il triennio 2019-2021 sottoscritta dalla parte pubblica e dalle organizzazioni sindacali nella sede della Funzione Pubblica a Palazzo Vidoni il 28 febbraio 2022.

In base alla disciplina oggi vigente, la reperibilità è assicurata dal funzionario della carriera prefettizia durante il periodo eccedente le ore di servizio – quindi nelle ore notturne e nei giorni non lavorativi e festivi - nei casi in cui sia richiesto un *intervento urgente*, ovvero in presenza di necessità operative non preventivamente programmabili con il ricorso alle ordinarie prestazioni di lavoro, laddove sussista la necessità di *attivarsi prontamente* al fine di garantire la salvaguardia delle esigenze connesse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, del sistema della protezione civile e della difesa civile e degli altri diritti civili e politici costituzionalmente garantiti.

2. La reperibilità deve essere attivata in tutti gli uffici dell'Amministrazione?

No, gli uffici nei quali deve essere assicurata la reperibilità sono individuati dallo stesso art. 12 sopra richiamato al comma 2, ovvero: a) **Prefetture - Uffici territoriali del Governo**; b) **Uffici di diretta collaborazione con il Ministro** per le esigenze dell'Ufficio di Gabinetto, della Segreteria speciale dell'Ufficio Relazioni con la stampa e comunicazione istituzionale e dell'Ufficio Affari legislativi e Relazioni parlamentari; c) **Dipartimento per gli Affari interni e territoriali**, per le esigenze dell'Ufficio I Gabinetto del Capo Dipartimento; d) **Dipartimento della Pubblica sicurezza**, per le esigenze di: Segreteria del Dipartimento - Ufficio I: Ufficio analisi, coordinamento e documentazione; Segreteria del Dipartimento - Ufficio II: Ufficio Affari generali e personale; Direzione centrale della Polizia criminale - Ufficio II: Ufficio affari giuridici e del contenzioso; Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia di frontiera; Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato; e) **Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione**, per le esigenze dell'Ufficio I Gabinetto del Capo Dipartimento e della Direzione centrale per i Servizi civili, per l'immigrazione e asilo; f) **Dipartimento dei Vigili del fuoco**, del Soccorso pubblico e della Difesa civile, per le esigenze dell'Ufficio I Gabinetto del Capo Dipartimento; g) **Dipartimento per l'Amministrazione Generale, per le Politiche del personale dell'amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie**, per le esigenze dell'Ufficio I Gabinetto del Capo Dipartimento.

3. Quali sono le attività da svolgere durante la reperibilità?

Il funzionario reperibile deve essere rintracciabile all'utenza telefonica preventivamente comunicata all'Ufficio di appartenenza; nel caso sia avvertito di una situazione che ne richieda la gestione, mette immediatamente in essere tutte le operatività funzionali ad affrontare la specifica situazione presentatasi, assicurandosi prioritariamente dell'avvenuta attivazione dei comandi/enti competenti e assumendo ove necessario il coordinamento delle operazioni; qualora tale complessiva attività - per le caratteristiche e tipologia dell'emergenza delineatasi - non possa essere utilmente resa da remoto, egli assicura il raggiungimento della sede di servizio per svolgere le attività urgenti da effettuare in presenza fino a cessate esigenze. È espressamente previsto che il funzionario, in relazione alle situazioni che si possono verificare durante la reperibilità, curi l'informazione al Prefetto titolare della struttura di appartenenza, nelle forme ritenute più opportune, per le eventuali determinazioni di competenza.

4. È possibile delineare un elenco esemplificativo delle possibili situazioni da gestire e delle operatività da mettere in campo in relazione ad esse?

La risposta non può che essere negativa per entrambe le domande poste. Le circostanze concretamente verificabili in relazione alle quali occorre attivarsi sono numerosissime e per definizione normativa non individuabili a priori, laddove si parla di necessità operative *non preventivamente programmabili*: ciò fa comprendere come qualsiasi elenco non potrebbe essere esaustivo. Inoltre, la variabilità delle situazioni dipende anche dalla tipologia degli uffici interessati e dalle connotazioni territoriali di riferimento. Volendo ad ogni modo tentare di delineare le ipotesi di più frequente accadimento si può far riferimento alle seguenti: verifica di eventi/situazioni di ordine pubblico, protezione civile, difesa civile, tra le quali si possono richiamare i rischi derivanti dalle condizioni meteorologiche idrogeologiche e idrauliche (cfr. quesito 1 del contributo di Federico Izzi in questo documento “Il ruolo del Prefetto del sistema di protezione civile”); attivazione dei piani volti alla ricerca di persone scomparse; rinvenimento di ordigni bellici o sorgenti radioattive; trasporti sanitari d’urgenza; eventualità connesse a pericoli o a blocchi nella circolazione del traffico, anche in conseguenza di fenomeni atmosferici; operatività connesse al trasferimento e alla sistemazione di migranti nelle strutture di accoglienza; espulsione di stranieri cittadini non europei e allontanamento di cittadini europei. Per ciascuna di tali emergenze, le operatività concrete da mettere in essere non possono parimenti essere predeterminate, in quanto ogni situazione presenta peculiarità da valutare nel caso concreto.

5. Come si svolge il turno di reperibilità?

La determinazione dell’orario dei turni di reperibilità e delle modalità applicative per lo svolgimento del servizio è rimessa ad accordi negoziali decentrati, nell’ambito dei quali possono trovare adeguata considerazione le concrete esigenze di ciascun ufficio. In mancanza dell’accordo decentrato, è previsto che il turno di reperibilità si svolga nei giorni infrasettimanali lavorativi dalle ore 20:00 alle ore 8:00 del giorno successivo e nei giorni festivi e in quelli non lavorativi per l’intera giornata. La normativa detta dunque una disciplina di base dell’istituto, destinata a trovare applicazione laddove l’accordo decentrato non sia stato concluso; peraltro, questa ultima opzione è comunque preferibile in quanto l’accordo decentrato consente un assetto organizzativo dell’istituto maggiormente confacente alla peculiarità del contesto lavorativo, fondandosi sulla previa condivisione e consapevolezza dei funzionari coinvolti.

Il servizio di reperibilità è assicurato dai funzionari della carriera prefettizia attraverso la rotazione di tutti coloro che risultano in servizio, mediante la loro alternanza sia nei giorni lavorativi che in quelli festivi, sulla base di una idonea programmazione e calendarizzazione dei turni.

6. Nel caso di effettiva attivazione sono previsti giorni di recupero compensativo?

Sì. Qualora, durante un giorno non lavorativo, sia stato necessario recarsi in ufficio per poter meglio gestire un’emergenza, è accordato un giorno di recupero da usufruire obbligatoriamente entro i quindici giorni successivi.

7. Quali tutele prevede la nuova disciplina per l’istituto della reperibilità?

La nuova disciplina contiene un diretto richiamo alle disposizioni in materia di lavoro notturno dei genitori lavoratori di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Il comma 6 bis prevede, in particolare, che alle lavoratrici madri con figli minori fino ai tre anni, che ne facciano richiesta, è riconosciuto l’esonero dalla reperibilità nella fascia oraria dalle ore 20 alle ore 8, salvo diverse e più favorevoli soluzioni, individuate caso per caso nei singoli accordi decentrati.

8. Sotto quali profili l’istituto della reperibilità dovrebbe trovare successivo sviluppo?

Uno degli aspetti che non trova ancora adeguato riconoscimento è la valorizzazione delle prestazioni effettivamente erogate dai dirigenti della carriera prefettizia a tale titolo. Infatti, la varietà tipologica e dimensionale degli uffici dell’Amministrazione determina una vistosa differenza nell’impegno erogato nei turni di reperibilità, tra il servizio prestato in uffici a più ridotta presenza organica e quello nelle sedi più grandi o negli uffici ove non è prevista la reperibilità. Poiché di tali differenze il sistema

attuale non tiene conto, potrebbe essere opportuno valutare modalità di valorizzazione di tale diverso impegno.

6. RELAZIONI SINDACALI

(Vincenza Filippi)

1. Cosa si intende per “sistema delle relazioni sindacali”?

Occorre premettere che il diritto sindacale è una branca del diritto del lavoro che riguarda sostanzialmente i rapporti e le relazioni tra il datore di lavoro e i lavoratori, le cui rappresentanze sindacali ne tutelano diritti, ne garantiscono le prerogative (tra cui il diritto di sciopero) nonché i limiti, al fine di assicurare il corretto rispetto delle relazioni intercorrenti tra le parti.

A livello di legislazione ordinaria, in attuazione del disposto costituzionale (artt. 39 e 40), la “*summa*” del diritto sindacale nel settore del lavoro privato è lo Statuto dei lavoratori ovvero la legge n. 300 del 1970, che sancisce una serie di principi in materia di diritti e libertà sindacali, quali: le rappresentanze sindacali aziendali (RSU), i diritti di assemblea e di affissione, i permessi, i distacchi e le aspettative dei dirigenti sindacali, la repressione delle condotte antisindacali ecc. Le linee fondamentali di tale normativa trovano applicazione, per alcuni profili, anche nel settore del lavoro pubblico.

Altrettanto significative sono state le riforme varate negli anni Novanta del ‘900 (in particolare il decreto legislativo n. 29/93) che hanno riguardato, tra i vari aspetti, anche la contrattualizzazione del pubblico impiego, ad eccezione di alcune categorie di dipendenti della P.A., che hanno conservato il ruolo pubblico per il rilievo delle funzioni esercitate, tra cui magistrati, forze di polizia, funzionari appartenenti alla carriera diplomatica nonché alla carriera prefettizia.

La disciplina che regola il personale contrattualizzato della Pubblica Amministrazione è quella contemplata nel T.U. 165/2001; per il personale della carriera prefettizia invece le disposizioni vigenti, di carattere generale, sono quelle sancite dal D.P.R. 139/2000.

In tale atto normativo si affermano i principi fondanti della unitarietà della carriera articolata nelle qualifiche di prefetto, viceprefetto e viceprefetto aggiunto, unitamente a tutta una serie di disposizioni di carattere generale riguardanti le procedure di accesso, l’attività formativa, la progressione in carriera, le modalità valutative, i criteri per la nomina a prefetto e per il conferimento degli incarichi e della relativa rotazione nonché la disciplina concernente l’individuazione dei posti di funzione e la mobilità interna.

2. Quali sono gli istituti di partecipazione sindacale per il personale della carriera prefettizia?

Il Regolamento che disciplina la carriera è il D.P.R. 20 settembre 2002 n. 247, che individua i modelli relazionali per la partecipazione sindacale: nel *procedimento negoziale*, nonché negli *istituti della informazione, concertazione e consultazione*.

Il criterio della *informazione* è il principio generale alla base di un costruttivo e trasparente confronto, ai vari livelli, tra la delegazione pubblica - rappresentata dall’Amministrazione civile del Ministero dell’Interno nelle sue articolazioni centrali e periferiche - e le organizzazioni sindacali rappresentative della carriera, per rendere edotte queste ultime, e di conseguenza tutti i lavoratori iscritti, in ordine agli atti organizzativi di valenza generale, in particolare quelli di carattere economico/finanziario, che riguardano il personale della carriera prefettizia.

Il dovere di fornire una informazione *preventiva*, almeno cinque giorni prima, dando altresì la documentazione essenziale che attiene al tema trattato, è previsto nelle materie riguardanti:

- i sistemi di valutazione dell’attività del personale, con particolare riguardo ai criteri per la nomina a Prefetto;
- il conferimento, la revoca e la rotazione negli incarichi, ivi compresi l’individuazione dei posti di funzione e la graduazione delle posizioni funzionali;
- gli invii in missione e il conferimento degli incarichi previsti dall’art. 24 del D.P.R. 139/2000;
- le iniziative socio-assistenziali e le attività formative e di aggiornamento professionale;

- le misure riguardanti la sicurezza nei luoghi di lavoro e la tutela delle condizioni igieniche-sanitarie. In queste ultime materie e nella formazione professionale deve essere assicurata anche l'informazione preventiva a livello di articolazioni periferiche dell'Amministrazione.
- l'individuazione dei posti disponibili nelle varie qualifiche e nelle relative sedi di servizio.

Mentre l'informazione *successiva* deve riguardare i provvedimenti e gli atti di gestione più rilevanti finalizzati a garantire il buon andamento degli uffici, la verifica sull'applicazione dei criteri generali oggetto dell'istituto della concertazione e l'attuazione sui programmi di formazione.

A seguito dell'avvenuta informazione preventiva e sulla base di apposita richiesta proveniente da parte sindacale, l'Amministrazione - attraverso il competente Ufficio per le Relazioni Sindacali istituito presso il Dipartimento delle Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile dell'Interno e retto da un Vice Prefetto di fascia funzionale d) - deve attivare l'istituto della *concertazione* nelle materie di maggior rilievo quali: i sistemi di valutazione dell'attività del personale, il conferimento, la revoca e la rotazione negli incarichi e nelle funzioni, l'individuazione dei posti di funzione e la graduazione delle posizioni funzionali, gli invii in missione ed il conferimento dei c.d. incarichi speciali, la formazione e l'aggiornamento professionale.

La disciplina dell'istituto della concertazione prevede che gli incontri tra parte pubblica e delegazione sindacale si svolgano entro il quarto giorno dalla ricezione della richiesta, secondo i principi della correttezza, buona fede e trasparenza; nel verbale che viene redatto devono essere chiaramente espresse le diverse posizioni e gli impegni che scaturiscono dalla procedura concertativa.

La consultazione delle organizzazioni sindacali sugli atti interni di tipo organizzativo è una attività che viene svolta dall'Amministrazione, normalmente di carattere facoltativo; assume rilievo obbligatorio quando attiene all'organizzazione e alla disciplina delle strutture e degli uffici, sia a livello centrale che periferico, nonché quando riguarda la consistenza e la variazione della dotazione organica.

In tali materie l'Amministrazione acquisisce il parere, anche non formale, delle organizzazioni sindacali, prima di assumere le relative determinazioni.

3. Vi sono altri aspetti, regolamentati nel D.P.R. 247/2002, che disciplinano le modalità attuative per l'instaurarsi di corrette relazioni sindacali?

In base alla richiamata disposizione regolamentare, è prevista la possibilità che vengano costituite apposite Commissioni bilaterali per l'approfondimento di alcune tematiche di particolare rilievo per le parti. Tra queste, al fine di consentire una reale parità uomini-donne, è stato previsto il Comitato pari opportunità, valevole per la durata di un quadriennio (e rinnovabile per un solo mandato), composto da tre appartenenti alle organizzazioni sindacali e da tre rappresentanti dell'Amministrazione. Con successiva legge 4 novembre 2010 n. 183 si è innovato disponendo, per le pubbliche amministrazioni, l'obbligo di costituire, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il 'Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni' che sostituisce, unificando in un solo organismo, i Comitati per le pari opportunità ed i Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing.

Il Comitato unico di garanzia (Cug) ha le finalità di perseguire l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorare l'efficienza delle prestazioni garantendo, nel contempo, un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori.

Il Comitato ha compiti propositivi, consultivi e di verifica rispetto alle disposizioni che la legge e i contratti collettivi stabiliscono "*in subiecta materia*" ed è composto in forma paritetica da 16 componenti effettivi e 15 supplenti, scelti fra il personale dell'Amministrazione civile dell'Interno e da 16 componenti effettivi e 15 supplenti nominati dalle organizzazioni sindacali.

Inoltre, nel corso del tempo e sulla base delle diverse esigenze segnalate, sono state costituite varie Commissioni, tra cui quella attinente la Disciplina, che pur essendo di specifica competenza dei rappresentanti istituzionali designati dall'Amministrazione, può vedere la partecipazione delle

Organizzazioni Sindacali nella fase finale del procedimento, attraverso l'istituto della informazione successiva al Sindacato, cui è iscritto il dirigente della carriera prefettizia, che può partecipare alla riunione unitamente al dipendente, per fornire in contraddittorio le motivazioni e giustificazioni in ordine alle circostanze che sono state all'origine del provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare.

Si precisa, altresì, che nel richiamato D.P.R. 247/2002 sono stati previsti anche altri aspetti organizzativi relativi al diritto di assemblea e a quello di affissione nonché la messa a disposizione della sede spettante alle singole Organizzazioni per l'esercizio delle attività sindacali.

4. Quali sono le novità innovative e i benefici introdotti dal nuovo Contratto per il triennio 2019/2021 sottoscritto di recente?

Il 28 febbraio 2022 è stato sottoscritto tra i competenti Ministri (Interno, Funzione Pubblica, Economia e Finanza) e le Organizzazioni Sindacali rappresentative della carriera firmatarie, l'Accordo Quadro collettivo per il personale della carriera prefettizia, triennio 2019/2021, poi recepito con D.P.R. del 17 maggio 2022. n.70.

Sono stati introdotti significativi aggiornamenti sia in termini normativi che economici per la categoria, compiendo un passo, non ancora completato, verso la perequazione del trattamento economico ai dirigenti delle altre Amministrazioni statali.

Le novità di maggior rilievo hanno riguardato la tutela della genitorialità, la reperibilità, la formazione, il lavoro agile nonché la salvaguardia delle donne inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere.

5. Quali ulteriori obiettivi il SINPREF intende perseguire per lo sviluppo della carriera ed il riconoscimento di principi meritocratici nei percorsi professionali del funzionario prefettizio?

Da tempo il Sindacato ha richiesto all'Amministrazione di individuare percorsi di carriera chiari e trasparenti per i dirigenti della carriera prefettizia, secondo logiche basate su principi meritocratici, stimolando l'avvio di un *Tavolo riformatore* per esaminare questioni essenziali per il futuro dell'Amministrazione dell'Interno e progettare una nuova strategia a fronte dei sempre maggiori compiti assegnati. Si pensi alle funzioni svolte nel corso dell'emergenza pandemica, ai nuovi fondi legati al Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, ai maggiori complessi compiti connessi all'emergenza immigrazione e alla lotta alle infiltrazioni criminali nel tessuto produttivo. Tra queste un ruolo decisivo è svolto dalle gestioni commissariali, sul cui tema l'attenzione è sempre vigile da parte del SINPREF; si pensi all'obiettivo perseguito e raggiunto con l'emanazione della recente circolare che ha disposto la parametrizzazione delle indennità dei Commissari rispetto a quella previste per gli Amministratori locali.

Le gestioni commissariali (sia quelle svolte ai sensi dell'art. 143 che quelle disciplinate dall'art.141 TUEL) rappresentano una funzione qualificante della specifica missione istituzionale del funzionario prefettizio, con effetti propositivi e rigenerativi per il tessuto sociale delle diverse comunità territoriali, attraverso la bonifica degli enti locali commissariati per mafia o di quelli sospesi per vicissitudini politiche (che spesso sottendono tutt'altro) nonché per il contrasto alla criminalità organizzata anche attraverso lo strumento delle interdittive antimafia. Tanto più in questo momento storico caratterizzato da sfide via via più complesse e in una società globalizzata e tecnologica.

Per poter competere occorrono strumenti efficienti e risorse preparate e, perlomeno, in misura adeguata alle dotazioni organiche previste. Sarà quindi necessario ripianare le drammatiche carenze di circa il 30% di personale dirigenziale e di oltre 4.000 unità di personale non dirigenziale, i cui appartenenti hanno attualmente una media di età di circa 55 anni (Vice Prefetti – 12%; Vice Prefetti Aggiunti – 67%). Attualmente a fronte di un organico di 1411 dirigenti la consistenza effettiva è composta da 958 unità di personale dirigenziale ed entro il 2026 vi saranno altre 260 uscite per pensionamento tra dipendenti appartenenti alle diverse qualifiche. Occorre pertanto procedere ad un ampio turn-over e al ricambio generazionale.

Tra le richieste del Tavolo riformatore acquistano particolare rilevanza quelle legate alla rivisitazione delle funzioni dalla conseguente rimodulazione dei posti di funzione, all'aggiornamento della formazione, nel convincimento che un ruolo importante debba ancora svolgerlo una rinnovata SSAI. I prossimi mesi saranno volti proprio a perseguire tali finalità, per realizzare gli obiettivi di una Amministrazione Civile dell'Interno che, nella totalità delle sue diversificate componenti, possa continuare a svolgere le tante missioni istituzionali, di primario interesse per la collettività, ed operare al servizio del Paese.

SEZIONE II – ORGANIZZAZIONE

7. ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI CENTRALI

(Alessandro Maria Baroni)

1. Quali sono e come sono organizzati gli uffici centrali del Ministero dell'Interno?

Il Ministero dell'interno è articolato in cinque Dipartimenti e in uffici di diretta collaborazione.

I **Dipartimenti** sono attualmente disciplinati dal d.P.C.M. 11 giugno 2019, n. 78, che reca l'organizzazione degli Uffici centrali di livello dirigenziale generale. I cinque Dipartimenti sono:

- a) Dipartimento per gli affari interni e territoriali;
- b) Dipartimento della pubblica sicurezza;
- c) Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- d) Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile;
- e) Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Ciascun Dipartimento si articola in direzioni centrali o uffici equiparati.

La titolarità di ciascun Dipartimento è affidata a prefetti. Nell'ambito di ciascun dipartimento, la titolarità degli uffici di livello dirigenziale generale è attribuita a prefetti, dirigenti generali e qualifiche equiparate.

Gli **uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'interno** sono disciplinati dal d.P.R. 21 marzo 2002, n. 98, e sono i seguenti:

- a) l'Ufficio di Gabinetto;
- b) l'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari;
- c) l'Ufficio Stampa e Comunicazione;
- d) la Segreteria del Ministro;
- e) la Segreteria particolare del Ministro;
- f) la Segreteria tecnica del Ministro;
- g) le Segreterie dei Sottosegretari di Stato.

Il regolamento prevede precisi contingenti di personale per i predetti uffici, pari a 150 unità per l'Ufficio di Gabinetto; 40 unità per l'Ufficio Stampa e Comunicazione; 45 unità complessive alla Segreteria, alla Segreteria particolare e alla Segreteria tecnica.

All'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari sono assegnate fino al massimo di 85 unità di personale. A ciascuna Segreteria dei Sottosegretari di Stato sono assegnate fino al massimo di 8 unità di personale. Le posizioni dei Capi e dei Segretari particolari delle Segreterie dei Sottosegretari di Stato si intendono aggiuntive rispetto al contingente di 8 unità sopra indicato.

I dirigenti della carriera prefettizia concorrono al raggiungimento dei predetti contingenti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione e possono essere assegnati a tali uffici e ai Dipartimenti in numero massimo pari a posti di funzione ivi individuati con decreto del Ministro dell'interno.

8. ARTICOLAZIONE DELLE PREFETTURE-UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO

(Francesco Piano)

1. Quante sono le prefetture?

Le Prefetture – Uffici territoriali del Governo sono ubicate in ogni capoluogo di provincia; fa eccezione Aosta dove le funzioni prefettizie sono svolte dal Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta che si avvale del relativo personale. Nelle province di Trento e Bolzano la Prefettura assume la denominazione di Commissariato di Governo. Come dicevamo ogni Prefettura ha una sede nel capoluogo di provincia a cui, in alcuni casi, si aggiungono una o più sedi distaccate collocate nel medesimo territorio comunale. Curiosità: la Prefettura di Livorno ha un Ufficio distaccato all'isola d'Elba, precisamente nel comune di Portoferraio, retto da un Viceprefetto.

2. Come si articolano le prefetture?

Ogni Prefettura è diretta da un Prefetto che si avvale per l'espletamento delle relative funzioni di un Viceprefetto Vicario, con funzioni di coordinamento delle varie articolazioni dirigenziali, di un Capo di Gabinetto e di vari dirigenti addetti alle articolazioni, denominate Aree (dalla I sino alla IV o alla V a seconda della sede). La struttura della Prefettura assume connotati variabili in relazione all'estensione della provincia, alla sua demografia e alle specificità territoriali. Così, ad esempio, in una sede come quella di Napoli sono previsti ben 25 posti di funzione complessivi riservati al personale della carriera prefettizia.

3. Quali denominazioni assumono le aree?

Area I: Ordine, Sicurezza Pubblica e Tutela della Legalità Territoriale;

Area II: Raccordo e Collaborazione con gli Enti Locali; Consultazioni Elettorali e Referendarie;

Area III: Sistema Sanzionatorio Amministrativo, Affari Legali, Contenzioso e Rappresentanza in Giudizio;

Area IV: Tutela dei Diritti Civili, Cittadinanza e Immigrazione;

Area V: Protezione Civile, Difesa Civile, Coordinamento del Soccorso Pubblico.

4. Ogni articolazione dirigenziale può essere composta da uno o più dirigenti?

In alcune Prefetture l'Ufficio di Gabinetto è retto da un Capo di Gabinetto che è affiancato da un Vice Capo e, talvolta, da uno o più dirigenti in posizione di staff. Anche le Aree possono essere articolate secondo questo modello con un Dirigente (Viceprefetto) Capo Ufficio staff (cui compete una funzione di raccordo e coordinamento) e altri dirigenti prefettizi in posizioni di staff. Così, ad esempio, presso la Prefettura di Roma l'Area III è articolata in un posto di funzione da Capo Ufficio staff e quattro posti di funzione in staff. Nelle sedi in cui non è contemplata l'Area V, Protezione Civile, Difesa Civile, Coordinamento del Soccorso Pubblico, le relative funzioni sono affidate alla figura del Capo di Gabinetto o, se prevista, a quella del Vicecapo di Gabinetto.

5. Chi è il rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie?

Il mutato assetto istituzionale che si è delineato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e il venir meno del controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali hanno dettato il superamento del Commissario di Governo. L'art. 10 della Legge 131/2003 ha quindi istituito la figura del Rappresentante dello Stato per i rapporti con le Autonomie, con compiti di raccordo e di coordinamento, secondo il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

La carica di Rappresentante dello Stato è ricoperta dal Prefetto che ha sede nel capoluogo della Regione; questi, in particolare, cura: i rapporti con la Regione e gli Enti Locali; le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione; l'informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai Ministeri interessati sugli statuti, sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali; il monitoraggio della legislazione regionale; la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione e tra Stato e Autonomie Locali; le attività relative all'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei Ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo

di cui all' art. 120, secondo comma, della Costituzione, anche avvalendosi degli altri Uffici statali aventi sede nel territorio regionale.

Nelle Prefetture capoluogo di Regione vi è l'Ufficio del Rappresentante dello Stato e della Conferenza Permanente cui è preposto un Viceprefetto che supporta il Prefetto nell'espletamento delle relative funzioni.

6. Oltre ai dirigenti della carriera prefettizia vi sono altri dirigenti in servizio presso le prefetture?

Oltre ai dirigenti prefettizi prestano servizio uno o due dirigenti di seconda fascia dell'Area 1 addetti alla Contabilità, alla Gestione Finanziaria, all'Attività Contrattuale e ai Servizi Generali.

7. Di quale personale si avvalgono il prefetto e i dirigenti della prefettura?

Di personale con un rapporto di impiego di natura privatistica assegnato a tre distinte Aree professionali: Operatori; Assistenti; Funzionari.

Parte seconda - COMPETENZE

SEZIONE I - ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA

9. ORDINE PUBBLICO

(Stefano Antonio Musarra)

1. Cosa si intende con l'espressione "ordine pubblico"?

Il concetto di "ordine pubblico" è sovente declinato insieme a quello di "sicurezza pubblica", tanto da rappresentare, ormai unanimemente, una sorta di endiadi finalizzata ad esprimere il medesimo significato. La riforma del Titolo V, d'altronde, nel modificare l'art. 117, comma 2, lett. h), della Costituzione, fa riferimento al concetto di *ordine pubblico e sicurezza*, materia sulla quale lo Stato ha legislazione esclusiva.

L'ordine pubblico, in realtà, presenta un'accezione propria, tradizionalmente individuata nel complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale e sulle misure, preventive e repressive, dirette alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. Tale è, peraltro, la definizione offerta dal legislatore all'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

2. Quali sono i principali riferimenti normativi per l'Autorità di pubblica sicurezza e il CPOSP?

L'art. 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121 stabilisce che il Ministro dell'interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, è Autorità nazionale di pubblica sicurezza e adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'art. 13 della legge 121/81 individua nel prefetto l'Autorità provinciale di pubblica sicurezza, cui, pertanto, è demandata, nella provincia, la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche in attuazione delle direttive ministeriali emanate in materia. Inoltre, nei comuni ove non siano istituiti Commissariati di Pubblica Sicurezza, le attribuzioni di Autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale di Governo (art. 15, l. 121/1981).

Nell'esercizio delle attribuzioni di Autorità provinciale di pubblica sicurezza, il Prefetto si avvale del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP). Tale organo ausiliario - istituito in Prefettura e presieduto dal Prefetto - è composto (componenti necessari) dal Questore, dal Sindaco del comune capoluogo e dal Presidente della provincia, dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza (art. 20 l. 121/81).

Possono essere, altresì, chiamati a partecipare alle riunioni del CPOSP, per i connessi profili di ordine e sicurezza pubblica, i sindaci dei comuni interessati da questioni riferibili ai rispettivi territori, i responsabili dell'Amministrazione penitenziaria, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto, e, in generale, i responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare in Comitato.

3. Si può procedere ad una casistica delle questioni di Ordine pubblico?

Sono molteplici e di varia natura le situazioni che richiedono l'adozione di misure a tutela dell'ordinata e pacifica convivenza delle comunità da parte del Prefetto che, nella sua veste di Autorità provinciale di pubblica sicurezza, è responsabile dell'ordine pubblico, dal punto di vista propriamente preventivo. La casistica è vasta e, in linea generale, può riguardare situazioni di rilievo locale, come può essere una manifestazione socio-politica che richiede un'attenta valutazione e predisposizione dei dispositivi di tutela nel rispetto delle libertà costituzionali, ovvero fattispecie che richiamino, in

un determinato luogo, un numero significativo di partecipanti, come avviene nel caso dei *Grandi eventi*, dei concerti musicali o delle manifestazioni sportive di rilievo.

In tutte le descritte situazioni, è necessario che gli eventi si svolgano all'interno di un'adeguata cornice di ordine pubblico, garantita dalle misure, ritenute appropriate dalle circostanze, disposte dal Prefetto a seguito dell'esame in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e attuate dal Questore con ordinanza, sulla base degli elementi tecnico-operativi emersi in sede di Tavolo tecnico.

Occorre, infatti, evidenziare che, a tal fine, il Prefetto dispone della forza pubblica e ne coordina le attività (art. 13, comma 4, l. 121/1981), mentre il Questore ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi finalizzati alla gestione dell'ordine pubblico e dell'impiego a tal fine della forza pubblica (art. 14 l. 121/1981).

4. Ordine pubblico e manifestazioni sportive.

Lo svolgimento di manifestazioni sportive, con particolare riguardo agli incontri di calcio dei campionati professionistici, richiede l'adozione delle misure a tutela dell'ordine pubblico che, di volta in volta, sono individuate in occasione del Tavolo tecnico del Questore, cui partecipano, tra gli altri, i rappresentanti dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Polizia locale, dell'Amministrazione comunale.

Sempre nell'ambito degli incontri sportivi connotati da elevati profili di rischio, nel caso di particolare e accesa rivalità tra le tifoserie delle due squadre, per evitare il rischio di turbative per l'ordine pubblico, il Prefetto - sulla base dell'analisi condotta dall'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive e confluita in specifiche determinazioni - adotta un apposito provvedimento con il quale, in relazione all'incontro sportivo in programma, dispone il divieto di vendita dei biglietti d'ingresso allo stadio ai residenti nella provincia della squadra ospite.

5. Richiesta di rinforzi.

Il riferimento alle gare sportive connotate da significativi elementi di rischio e, in generale, in tutti i casi in cui la natura dell'evento lo richieda, le misure a tutela dell'ordine pubblico potrebbero rendere necessario l'ausilio di un contingente ulteriore di personale delle Forze di polizia per il rafforzamento dei servizi di ordine pubblico. In tal caso la richiesta di rinforzi, ai sensi dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1985, n. 782, è formulata dal Prefetto al competente ufficio del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Oltre alle Forze di polizia, può concorrere a comporre il contingente anche personale delle polizie locali e del Corpo della polizia penitenziaria.

6. Sgombero immobili occupati abusivamente e concorso forza pubblica.

Un altro ambito nel quale può rendersi necessario adottare uno specifico dispositivo a tutela dell'ordine pubblico, all'esito dell'esame in CPOSP o in sede di riunione tecnica di coordinamento delle Forze di polizia, è lo sgombero degli immobili occupati abusivamente.

Il tema ha rilievo non solo locale, ma sovente anche nazionale, soprattutto quando interessi strutture di importanti dimensioni, a volte dismesse, presenti nelle grandi città italiane. In taluni casi, il fenomeno assume rilevanza sovranazionale laddove gruppi provenienti dall'estero, unendosi ai manifestanti locali, intendano esprimere il loro dissenso nei confronti dello sgombero.

In tal caso, le procedure di sgombero e le eventuali manifestazioni devono svolgersi in maniera ordinata, all'interno del perimetro di misure predisposte a tutela dell'ordine pubblico, così da assicurare la restituzione dell'immobile al proprietario e, al contempo, per i beni più fatiscenti favorirne l'immediata messa in sicurezza.

Anche il tema degli sfratti per finita locazione può richiedere l'intervento del Prefetto. Accade infatti che, per la particolare situazione ovvero dopo una serie di tentativi di accesso non andati a buon fine per la presenza degli occupanti, l'ufficiale giudiziario, incaricato della relativa procedura, debba essere assistito dalla forza pubblica. In tal caso, in sede di riunione tecnica di coordinamento delle Forze di polizia, il Prefetto dispone l'assistenza di un contingente di personale delle Forze dell'ordine

a tutela dell'ordine pubblico, secondo le modalità che saranno definite in sede di Tavolo tecnico del Questore.

Per certi versi analoga, si presenta la situazione dello sgombero degli immobili confiscati alla criminalità organizzata e gestiti dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

Nel caso in cui tali immobili risultino ancora nella disponibilità dei destinatari dei provvedimenti di confisca si rende necessario attuare tutte le misure indirizzate alla consegna del bene definitivamente confiscato allo Stato, anche attraverso la collaborazione del Nucleo di supporto all'ANBSC, istituito presso l'Ufficio di Gabinetto di ciascuna Prefettura.

Le condizioni concrete delle singole fattispecie possono richiedere una riunione preliminare del CPOSP, alla quale è bene invitare il Sindaco del comune presso il quale sono ubicati i beni confiscati, per l'adozione delle mirate misure richieste dal caso, anche con la richiesta di personale di rinforzo, che, come già accennato, saranno definite puntualmente in sede di Tavolo tecnico del Questore.

7. Note conclusive.

L'ordine pubblico, come visto, ha un ruolo centrale e fondamentale tra le materie di competenza prefettizia.

Lo schema degli interventi del Prefetto a tutela dell'ordine pubblico, delineato in linea di massima nei paragrafi che precedono, trova applicazione in una lunga serie di eventi e iniziative che interessano il territorio locale. Oltre alla casistica cui si è fatto cenno, si può pensare alle misure da adottare nei casi di manifestazioni sportive di grande richiamo (come il Giro d'Italia), gli incontri e le visite dei Capi di Stato e di Governo (il G7 o le visite del Presidente della Repubblica), ovvero ancora le situazioni estemporanee che possono creare turbative all'ordine pubblico (i rave party o le manifestazioni violente delle tifoserie al di fuori degli impianti sportivi).

Si tratta, pertanto, di eventi di varia tipologia e con caratteristiche peculiari, che meritano un approccio e un intervento mirato al caso concreto. Vale la pena osservare, riprendendo quanto anticipato a proposito dell'ordine e sicurezza pubblica, che le direttive ministeriali più recenti, pur riferendosi alla sicurezza, inevitabilmente incidono anche sul concetto di ordine pubblico.

Le circolari n. 11001/110(10) del 28 luglio 2017 e n. 11001/1/110/(10) del 18 luglio 2018, intervenendo nella direzione di una più intensa interlocuzione tra le componenti del sistema sicurezza finalizzate ad un pacifico svolgimento delle pubbliche manifestazioni, hanno posto l'accento sul fondamentale ruolo di coordinamento del Prefetto sul piano della security e della safety.

In tal senso e conclusivamente, si può cogliere dalla lettura delle citate direttive che gli aspetti di security e, per certi versi, di safety - la cui valutazione è necessaria nella gestione delle manifestazioni pubbliche - si interfacciano e si intrecciano con le misure fissate per le esigenze dell'ordine pubblico, componendo così un sistema completo di tutela dei molteplici aspetti dell'*ordine e della sicurezza pubblica*.

10. INFORMAZIONE INTERDITTIVA ANTIMAFIA

(Eugenio Pitaro, Paolo Cosseddu)

1. L'interdittiva antimafia è una misura di carattere cautelare?

Si. Essa è finalizzata ad anticipare al massimo la soglia di prevenzione amministrativa, senza che occorra la prova di un fatto, né la conclamata sussistenza di responsabilità penali, bensì - secondo il principio del "più probabile che non" - un quadro indiziario univoco e concordante, che sia sintomatico del rischio di un possibile condizionamento della ditta da parte di consorterie criminali.

2. In ipotesi di emissione di informazione interdittiva antimafia successiva alla stipulazione del contratto con la pubblica amministrazione, si deve necessariamente procedere con revoca o recesso?

No. È possibile continuare il rapporto qualora l'opera sia in corso di ultimazione ovvero nel caso di una fornitura di beni e servizi che sia ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, sempre che il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi.

3. Una Stazione appaltante formula richiesta alla Prefettura di informazione antimafia con riferimento ad una ditta con la quale deve stipulare un contratto. La stessa ditta, senza essere a conoscenza di quanto sopra, formalizza - sua sponte - istanza di iscrizione in white list. Com'è noto, ove la Prefettura si orientasse per il diniego di iscrizione in white list, sarebbe obbligata a formalizzare il preavviso di rigetto ex art.10 bis L.n.241/90. Ciò premesso, è utile per il Prefetto, anche ai fini di un'emananda interdittiva, attendere elementi formali da parte della ditta in sede di riscontro al preavviso di rigetto, soprattutto se trattasi di un caso borderline?

Certo, è senz'altro utile ed opportuno, a meno che non si tratti di casi "conclamati", con riferimento ai quali il Prefetto potrebbe subito emettere un'interdittiva che travolgerebbe/assorbirebbe l'istanza di iscrizione in *white list*. Gli eventuali elementi da fornirsi da parte della ditta preavvisata potrebbero avere anche "capacità chiarificatrice" utile a perimetrare al meglio la vicenda.

Inoltre, con la riforma della normativa antimafia del 2021, il nuovo art. 92, comma 2 *bis*, prevede che, nel caso sussistano i presupposti per l'adozione di un provvedimento interdittivo o di prevenzione collaborativa (cfr. *infra*) si debba dare comunicazione al destinatario degli elementi sintomatici di tentativi di infiltrazione mafiosa rilevati, instaurando con il predetto una fase di contraddittorio endoprocedimentale che di norma prevede anche lo svolgimento di un'audizione in Prefettura su richiesta dell'interessato. Il corretto svolgimento della fase di contraddittorio è di fondamentale importanza per poter pervenire a un provvedimento antimafia che sia quanto più possibile scevro da potenziali censure in sede giurisdizionale.

4. Si faccia riferimento all'istituto dell'amministrazione straordinaria, ai sensi dell'art. 32 d.l. n.90/2014 convertito in Legge n.114/2014 e, in particolare, alla misura prevista dal comma 10, che può essere disposta su iniziativa del Prefetto, per i motivi previsti dalla legge. Quale riflessione può essere sviluppata in ordine all'orientamento dottrinale secondo cui tale "commissariamento" comprimerebbe la libertà di iniziativa economica a tutela di interessi patrimoniali pubblici?

Possiamo affermare che la *ratio* della norma sull'amministrazione straordinaria si traduce nel "salvare" il contratto e, precisamente, il fine non è tutelare l'interesse "particolare" dell'azienda, bensì l'interesse pubblico per il cui perseguimento quel contratto "deve" essere portato a termine. Si osserva inoltre che, secondo una tesi dottrinale, non vi sarebbe proporzionalità tra il sacrificio imposto all'iniziativa economica privata e l'interesse all'esecuzione del singolo contratto. Ancora, secondo altro orientamento, si potrebbe anche configurare un'ipotesi di mancato rispetto del principio della concorrenza e si rileva altresì (sempre in dottrina) che se, da un lato, viene scongiurata l'interruzione dell'esecuzione del contratto, per altro profilo viene di fatto impedito il subingresso di un diverso concorrente che abbia partecipato alla relativa procedura ad evidenza pubblica (e che fosse risultato

non aggiudicatario all'esito della gara, ma che sarebbe ben potuto subentrare al posto della ditta prima classificata e firmataria del contratto).

5. Quali sono le conseguenze possibili scaturenti dalla procedura in contraddittorio, di recente introduzione, da adottarsi prima dell'adozione di un provvedimento interdittivo?

Il Prefetto potrà rilasciare un'informazione antimafia liberatoria; oppure disporre l'applicazione delle nuove misure amministrative di prevenzione collaborativa di cui all'art. 94-bis codice antimafia ove si rilevino estremi di un'agevolazione di tipo occasionale; ancora, può adottare un'informazione antimafia interdittiva, verificando l'applicabilità della misura di cui all'art. 32, comma 10, d.l. 90/2014.

6. Può ritenersi che la ratio della neo-introdotta "prevenzione collaborativa" sia simile a quella del controllo giudiziario?

Sì. Già in dottrina si argomenta di un controllo amministrativo che, in caso di esito positivo, anticipa e sostituisce il controllo giudiziario e che, in caso di insuccesso, ne ritarda o ne rende solo eventuale l'applicazione. Siamo di fronte ad una forma di cooperazione partecipata tra ditta e autorità amministrativa, nel senso che quest'ultima può verificare la presenza o meno dei pericoli di infiltrazione mafiosa senza però bloccare l'attività (seppur nei soli confronti della pubblica amministrazione, atteso che la ditta potrebbe sempre avere rapporti contrattuali con i privati).

7. Se l'interdittiva colpisce un imprenditore individuale il Prefetto può escludere in parte gli effetti del provvedimento?

Sì. Il nuovo art. 94.1 del Codice antimafia, introdotto nel 2025, prevede che il Prefetto, qualora ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, può escludere uno o più divieti e decadenze relativi a licenze/autorizzazioni/nullaosta di cui è titolare l'imprenditore individuale nel caso in cui accerti che per effetto della medesima informazione antimafia interdittiva verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento al titolare dell'impresa e alla sua famiglia. L'esclusione in argomento ha durata annuale, prorogabile ove permangano i presupposti accertati. La mancanza dei mezzi di sostentamento è accertata, su documentata istanza del titolare dell'impresa individuale, all'esito di verifiche effettuate dal gruppo interforze istituito presso la Prefettura competente.

8. Caso operativo.

Secondo la circolare del Gabinetto del Ministro dell'Interno del 31 agosto 2021 - che riprende un parere reso dall'Avvocatura dello Stato - le Prefetture devono attivarsi per tempo (con congruo anticipo e nell'ambito di un'adeguata programmazione) prima della scadenza del termine di vigenza della misura dell'art.34/bis comma 6 del Codice Antimafia, al fine di procedere alla rivalutazione della vicenda interdittiva. Si osserva che ciò potrebbe essere non sempre realizzabile e porre problemi di rilievo, atteso che:

- *l'amministratore giudiziario - tutor potrebbe non essere stato tempestivo nella trasmissione delle relazioni periodiche (bimestrali, di monitoraggio) al Giudice Delegato e quindi potrebbe anche non risultare chiaro se sia andato o meno a buon fine il c.d. "self cleaning";*
- *le Prefetture potrebbero avere difficoltà a procedere nel solco della tempestività richiesta dalla circolare, non solo per il carico di lavoro (assorbente, per alcune), ma anche perché il rinnovato esame (che non rappresenta tecnicamente un "riesame", procedendosi d'ufficio) comporta la pianificazione, l'organizzazione e la convocazione dei Gruppi Interforze e, pertanto, l'espletamento di un'attività complessa che può andare incontro a differimenti/aggiornamenti per necessità di integrazioni istruttorie;*
- *il Prefetto sarebbe addirittura esposto a rischio di risarcimento del "danno da ritardo" nel caso in cui si ritenesse che la scadenza del concesso controllo giudiziario comporti automaticamente anche la scadenza del rapporto contrattuale.*

Ciò premesso, non sarebbe invece auspicabile che la Prefettura, proprio per operare un'analisi compiuta e realistica, attendesse - prima - la scadenza del controllo giudiziario ed acquisisse le

relazioni del commissario, considerato che, peraltro, non sempre queste pervengono tempestivamente al Prefetto?

Assolutamente sì. Come si è visto nelle premesse di tale caso operativo, l'azione del Prefetto comporta valutazioni complesse e articolate, nonché difficoltà procedurali talvolta consistenti. Solo con relazioni dettagliate e puntuali del commissario/amministratore potrà disporsi di un quadro preciso e capillare della situazione, rischiandosi, in caso contrario, da un lato, di precludere alla ditta di rientrare *in bonis* o, dall'altro, di mantenere nell'economia legale un'azienda non legittimata.

9. Caso operativo.

Riferiamoci all'ipotesi di richiesta di proroga di controllo giudiziario ex art. 34 bis comma 6 Codice Antimafia. Come coordinare, da un lato, la presenza di una domanda pendente di proroga art. 34 bis comma 6 con la scadenza teorica del controllo giudiziario precedentemente accordato, se ancora il Tribunale Penale non si sia ancora formalmente pronunciato sull'istanza di proroga? Che sorte hanno gli effetti dell'interdittiva impugnata? Si riespandono, salvo poi ricompimersi, qualora il Tribunale Penale dovesse accedere alla richiesta di proroga? In particolare, la Prefettura deve essere già comunque pronta - alla scadenza del termine del controllo giudiziario - a confermare o meno l'interdittiva, come da circolare ministeriale del 31 agosto 2021, senza poter attendere la nuova pronuncia del Tribunale Penale sulla proroga?

Questa situazione è particolarmente complessa per il Prefetto che analizza la vicenda. Com'è noto, alla concessione del controllo giudiziario è intimamente connessa la sospensione degli effetti dell'interdittiva ed è auspicabile che non venga realizzato un effetto "fisarmonica" della forza provvedimentale dell'atto interdittivo. Nei fatti concreti, la vicenda si risolve a monte, con contatti istituzionali preventivi tra Autorità Amministrativa ed Autorità Giudiziaria, finalizzati al miglior coordinamento delle rispettive azioni d'istituto.

11. AUTORITÀ DI PUBBLICA SICUREZZA

(Giacomo Pintus)

1. Nell'ordinamento nazionale chi è chiamato a svolgere compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica?

La tutela dell'ordine e della sicurezza è assicurata da un sistema complesso, in cui operano – con funzioni e responsabilità differenti – le Autorità di pubblica sicurezza (con compiti di pianificazione, direzione e coordinamento) e gli Ufficiali e gli Agenti di pubblica sicurezza (con compiti operativi). Al vertice del sistema della pubblica sicurezza è posto il Ministro dell'Interno-Autorità nazionale di pubblica sicurezza (art. 1 legge 121/1981), che si avvale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza (art. 2 legge 121/1981).

2. Che cos'è l'Amministrazione della pubblica sicurezza?

È un'articolazione organizzativa composta (art. 3 legge 121/1981):

- a) dal personale addetto agli uffici del Dipartimento della pubblica sicurezza, nonché ad altri uffici, istituti e reparti in cui l'Amministrazione della pubblica sicurezza si articola;
- b) dalle Autorità provinciali di pubblica sicurezza e dal personale da esse dipendente;
- c) dalle Autorità locali di pubblica sicurezza;
- d) dagli Ufficiali e dagli Agenti di pubblica sicurezza, i quali operano sotto la direzione delle Autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza.

Ad ogni componente del sistema sono riconosciuti diversi compiti e connesse responsabilità.

3. Quali sono le attività attraverso cui si realizza la tutela della sicurezza?

La tutela del bene giuridico 'sicurezza' si realizza massimamente attraverso la pianificazione e lo svolgimento di servizi di prevenzione generale, sicurezza e controllo del territorio, nonché di servizi di ordine e sicurezza pubblica.

I servizi di prevenzione generale hanno l'obiettivo di prevenire e contrastare l'insorgere di eventuali problematiche, nonché di assicurare il pronto intervento in caso di necessità.

I servizi di ordine pubblico, invece, sono volti a fronteggiare situazioni di carattere eccezionale e contingente che determinano o fanno temere vere e proprie turbative per l'ordine pubblico, con l'obiettivo di assicurare la tutela della sicurezza e dell'incolumità dei consociati.

A titolo esemplificativo, sono considerati servizi di ordine pubblico quelli predisposti per assicurare il corretto svolgimento di «*agitazioni o manifestazioni studentesche; agitazioni maestranze; incontri di calcio; manifestazioni di protesta a carattere popolare; manifestazioni sportive o religiose; spettacoli musicali e teatrali con notevole afflusso di pubblico; situazioni di calamità naturali; scioperi; visite di Capi di Stato - di governo - ministri esteri; manifestazioni con interventi di personalità; manifestazioni organizzate da movimenti e gruppi estremisti*» (Circolare del Dipartimento della Pubblica Sicurezza n. 333-G/2.3.81 del 7 dicembre 2006).

4. Quali sono i compiti e le responsabilità dell'Autorità nazionale di pubblica sicurezza?

Al Ministro è attribuita la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sull'intero territorio nazionale, da assicurare attraverso l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e il coordinamento dei compiti e delle attività esercitate dalle Forze di polizia nell'ambito della pubblica sicurezza (art. 1 legge 121/1981).

Per l'esercizio di tali funzioni, il Ministro si avvale dell'ausilio del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, organo composto da un Sottosegretario di Stato e dai vertici nazionali delle Forze di polizia, alle cui riunioni possono essere chiamati a partecipare – laddove interessati – anche rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e delle Forze Armate; possono essere invitati anche componenti dell'ordine giudiziario (art. 18 legge 121/1981).

Il Comitato esamina ogni questione di carattere generale relativa alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e all'ordinamento ed organizzazione delle Forze di polizia ad esso sottoposta dal Ministro dell'Interno (art. 19 legge 121/1981).

5. Quali sono le Autorità provinciali di pubblica sicurezza?

Sono Autorità provinciali il Prefetto e il Questore (artt. 13 e 14 legge 121/1981).

Il Prefetto è responsabile a livello generale di tutti i profili connessi alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in provincia. È dunque chiamato a coordinare i compiti e le attività degli Ufficiali e degli Agenti di pubblica sicurezza, impartendo direttive ai responsabili provinciali delle Forze di polizia (Questore, Comandante dei Carabinieri, Comandante della Guardia di Finanza).

La responsabilità del Questore come Autorità di pubblica sicurezza, invece, è specificamente riferita ai servizi di ordine e di sicurezza pubblica da svolgere in provincia, di cui ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento a livello tecnico operativo.

Laddove ci sia la necessità di predisporre un servizio di ordine e sicurezza pubblica, dunque, il Questore è il destinatario privilegiato delle direttive che possono essere diramate dal Capo della Polizia, dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dal Prefetto, di cui è chiamato a curare l'attuazione sul piano tecnico operativo, anche impiegando Ufficiali e Agenti di pubblica sicurezza appartenenti ad altre Forze, nonché coinvolgendo – ove necessario – altri Uffici titolari di funzioni di carattere operativo (per esempio i Comandi delle Polizie locali).

Al di fuori di questi casi, il Questore opera all'interno del sistema della pubblica sicurezza come responsabile della Polizia di Stato in provincia.

6. Come sono esercitate le funzioni generali di indirizzo e coordinamento in Provincia?

Il Prefetto esercita le funzioni di indirizzo e coordinamento connesse alla sua responsabilità generale avvalendosi della consulenza del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (art. 20 legge 121/1981).

L'organo ausiliario è composto dal Questore, dal Sindaco del comune capoluogo e dal Presidente della provincia, dai Comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché dai Sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. Possono essere chiamate a partecipare anche le Autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare; laddove ritenuto utile o opportuno, il Prefetto può invitare alle riunioni anche componenti dell'ordine giudiziario.

Qualora per l'elaborazione dell'indirizzo prefettizio sia utile esaminare informazioni sensibili o di carattere riservato (ad esempio, ai fini dell'attivazione di una misura di vigilanza), è diffusa la prassi di trattare le stesse con i soli referenti delle Forze di polizia, nell'ambito di dedicate riunioni tecniche di coordinamento.

7. Quali sono le Autorità locali di pubblica sicurezza?

Nei comuni capoluogo di provincia il Questore è anche Autorità locale di pubblica sicurezza. Negli altri comuni sono Autorità locale di pubblica sicurezza i funzionari preposti ai Commissariati di pubblica sicurezza. Nei comuni dove non sono istituiti Commissariati, le attribuzioni di Autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Sindaco nella sua qualità di ufficiale del Governo (art. 15 legge 121/1981).

L'Autorità locale di pubblica sicurezza esercita, nell'ambito della circoscrizione del comune, le attribuzioni che le leggi deferiscono alla sua competenza (art. 4 TULPS). La stessa non ha compiti puntuali in materia di prevenzione o contrasto di illeciti, né è titolare di competenze autonome nel campo della tutela dell'ordine pubblico.

Al riguardo, si evidenzia che l'Autorità locale non rientra tra le Autorità titolari di funzioni di direzione degli Ufficiali e degli Agenti di pubblica sicurezza (art. 3, lett. d legge 121/1981).

12. SICUREZZA URBANA INTEGRATA

(Elisa Borbone)

1. In quale contesto socio-politico e istituzionale si sviluppa il concetto di “sicurezza integrata”?

La Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di sicurezza pubblica, tradizionalmente intesa come prevenzione e repressione dei fenomeni criminali, oltre che mantenimento dell'ordine pubblico, quale insieme dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si fonda la pacifica convivenza civile.

Il processo dinamico di ampliamento del sistema delle autonomie locali, inaugurato dalla legge n. 142/1990, proseguito con la legge n. 81/1993 sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, con la legge n. 59/1997 e il relativo d.lgs. 112/1998 sul conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, poi culminato nella riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con la legge cost. 18 ottobre 2001, ha progressivamente condotto a delineare un nuovo sistema di sicurezza, caratterizzato dal concorso dei vari livelli di governo per la promozione e l'attuazione di un sistema unitario di sicurezza, mediante azioni integrate per il benessere delle comunità territoriali.

Il modello della sicurezza c.d. integrata deriva, quindi, dalla configurazione policentrica della Repubblica incentrata sul ruolo più incisivo delle autonomie locali nella gestione di determinate funzioni e materie, unitamente al maggiore impulso conferito ai principi di sussidiarietà sia orizzontale (che legittima la partecipazione anche dei soggetti privati nello svolgimento di attività di interesse generale) che verticale (in base a cui le funzioni amministrative spettano normalmente all'ente più prossimo ai bisogni dei cittadini).

2. Cosa si intende per gestione integrata delle politiche di sicurezza?

La *governance multilevel* della sicurezza presuppone un'azione sinergica di una pluralità di soggetti che, nel rispetto delle diverse competenze e responsabilità, sono chiamati ad esercitare i propri poteri in modo coordinato, in uno spirito di leale e proficua collaborazione interistituzionale (art. 120 Cost.), mettendo in atto interventi convergenti verso una risposta concreta ai bisogni della collettività.

Il coordinamento e l'interdipendenza funzionale tra le attività poste in essere dai diversi livelli di governo avviene prevalentemente attraverso il ricorso allo strumento convenzionale pattizio o degli accordi tra pubbliche amministrazioni, che segnano il passaggio da un modello di controllo gerarchico ad uno innovativo, connotato dalla cooperazione e interazione tra Stato ed attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private.

3. In quale contesto si sviluppa il concetto di sicurezza urbana?

Nell'ambito delle complessità caratterizzanti la società post-moderna del “rischio”, la domanda collettiva di sicurezza, tradizionalmente intesa come assenza di minaccia all'integrità della persona e del patrimonio, si è progressivamente trasformata facendo emergere nuovi “bisogni”, riferiti alla qualità della vita e alla possibilità di un pieno godimento dei diritti sociali e alla libera fruizione degli spazi dove si svolgono le attività umane e si sviluppano le relazioni. La richiesta di promozione di più elevati standard di convivenza civile e di una migliore vivibilità delle città da parte delle comunità locali si è indirizzata naturalmente verso i Sindaci, primi referenti delle tensioni sociali in forza del principio della rappresentatività elettiva. In tale contesto sociale si sviluppa il concetto di ‘sicurezza urbana’, la cui attuazione richiede politiche più ampie rispetto a quelle criminali classiche, funzionali alla prevenzione e repressione di condotte anti-giuridiche e al mantenimento dell'ordine pubblico, postulando interventi tesi alla tutela della qualità delle relazioni sociali e dell'ambiente urbano, che evocano competenze proprie degli enti territoriali.

4. Quale è in sintesi l'evoluzione normativa che ha interessato la materia della sicurezza urbana?

A partire dal 1998, nei diversi contesti urbani del Paese, si sono sviluppate molteplici iniziative definite attraverso strumenti convenzionali (c.d. Patti per la sicurezza urbana), talora disciplinati da

norme settoriali, ma il testo normativo nel quale emerge per la prima volta il concetto di “sicurezza urbana” è il D.L. n. 92/2008 che ha modificato l’art. 54 del Testo Unico sull’ordinamento degli Enti locali, estendendo al Sindaco il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti per prevenire e contrastare i gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Più recentemente, il D.L. n. 14/2017 (successivamente integrato e modificato dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 e dal d.l. 14 giugno 2019, n. 53) ha definito la sicurezza urbana come “bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione del rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile”.

5. Quali sono gli indirizzi generali introdotti dopo il D.L. 14 del 2017 per la disciplina dei contenuti dei Patti per la sicurezza urbana?

Con accordo sancito in sede di Conferenza Unificata il 24 gennaio 2018, sono state adottate, su proposta del Ministero dell’Interno, le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, cui hanno fatto seguito le Linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana, adottate il 26 luglio 2018 in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali.

I richiamati atti contengono le linee di indirizzo a cui dovranno essere conformati i contenuti dei “Patti per l’attuazione della sicurezza urbana” previsti dall’art. 5 del D.L. n. 14/2017, strumento convenzionale nella disponibilità del Prefetto e del Sindaco per l’individuazione di interventi per la sicurezza urbana volti a perseguire molteplici obiettivi, tra cui la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, la promozione e la tutela della legalità, la promozione del rispetto del decoro urbano, la promozione dell’inclusione, della protezione e della solidarietà sociale.

6. Quali strumenti operativi sono utilizzabili in base alle nuove linee guida ai fini della prevenzione e del contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria?

In base alle citate linee guida risulta, anzitutto, necessaria la previa individuazione delle aree maggiormente interessate dai fenomeni quali lo spaccio di stupefacenti su strada e i reati predatori (c.d. *street crime*), attraverso analisi sull’andamento della delittuosità, anche avvalendosi di strumenti per la georeferenziazione. Rientra in quest’ambito anche il potenziamento del contributo delle Polizie locali in mirati servizi di controllo del territorio sulla base dei relativi piani di coordinamento del Prefetto e delle direttive a tal fine impartite dal Sindaco, nonché l’interconnessione delle banche dati in uso alle Forze di Polizia e alle Polizie locali. Particolare rilevanza assumono, inoltre, il coinvolgimento delle reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell’arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini, oltre che il potenziamento dei sistemi di video sorveglianza secondo la logica della cooperazione tra Forze di polizia e Polizia locale e la partecipazione, anche finanziaria, di soggetti privati alla gestione integrata degli impianti.

7. Quali strumenti operativi sono utilizzabili in base alle nuove linee guida ai fini della promozione della legalità, dell’inclusione e della solidarietà sociale?

In tale ambito le linee guida sopra richiamate includono le iniziative di contrasto della vendita di beni contraffatti e della prostituzione su strada e, più in generale, quelle volte a prevenire fenomeni che comportano turbative del libero utilizzo degli spazi pubblici, ad esempio attraverso l’implementazione di sinergie virtuose tra Comuni, Regioni ed Enti deputati alla gestione dell’housing pubblico per disincentivare l’occupazione abusiva di immobili. Allo scopo di migliorare inclusione e protezione sociale, vengono suggeriti interventi strutturati in favore delle persone senza fissa dimora, misure per il superamento dei fenomeni di abbandono scolastico, spesso alla base dello sfruttamento e della delinquenza minorili. Si inquadrano in tale contesto anche le misure urbanistiche dirette a valorizzare l’uso sociale del territorio, favorendo l’animazione di spazi pubblici e le iniziative di miglioramento delle condizioni sociali, abitative e dei servizi collettivi.

8. Quali misure sono state introdotte dalle linee guida in materia di promozione del rispetto del decoro urbano?

Al fine di tutelare l'accessibilità e la fruibilità dei luoghi nevralgici per la vita cittadina, le recenti disposizioni normative hanno previsto l'introduzione di divieti di stazionamento, accompagnati da un sistema sanzionatorio che prevede l'irrogazione di una pena pecuniaria, di natura amministrativa, nonché l'immediato ordine di allontanamento da intimare al trasgressore. Nelle ipotesi di reiterate violazioni, poi, il Questore può disporre la misura di prevenzione del divieto di accesso (c.d. DASPO urbano). Le zone urbane interessate dalle predette misure sono sulle quali insistono scuole e plessi scolastici, musei, siti archeologici, complessi monumentali, istituti e luoghi di cultura e comunque tutte quelle caratterizzate da consistenti flussi turistici o adibite a verde pubblico.

13. LE FUNZIONI DEL SINDACO IN MATERIA DI SICUREZZA

(Elisa Borbone)

1. Quali funzioni sono riconosciute in termini generali al Sindaco in materia di sicurezza?

In base alle previsioni del T.U.L.P.S. (Regio decreto 773/31), il vertice dell'ente locale è titolare delle funzioni di autorità locale di pubblica sicurezza nel caso in cui sul territorio di riferimento non siano istituiti Commissariati di Polizia. La riforma della pubblica sicurezza realizzata nel 1981 ha precisato che in questa materia il Sindaco agisce quale Ufficiale di Governo, operando nell'esercizio di compiti riconducibili ad una funzione di carattere tipicamente ed esclusivamente statale e non già come rappresentante della comunità locale.

Corollari del modello organizzativo in esame sono il riconoscimento di un potere di indirizzo in capo al Ministro dell'Interno, che si esprime attraverso la vigilanza del Prefetto sul corretto esercizio della predetta funzione, cui si accompagna la previsione di un intervento sostitutivo nelle ipotesi di inerzia del Sindaco. In particolare, il Prefetto, responsabile generale dell'ordine e sicurezza pubblica nella Provincia, è chiamato a sovrintendere all'attuazione delle direttive ministeriali da parte delle autorità locali di pubblica sicurezza, al fine di assicurarne unità di indirizzo e coordinamento. In quest'ambito, la giurisprudenza ha configurato in capo al Prefetto anche un potere di annullamento degli atti illegittimi adottati dal Sindaco, quale autorità locale di pubblica sicurezza, con riguardo ai provvedimenti idonei a pregiudicare la citata unità di indirizzo.

2. Quali sono gli strumenti utilizzabili dal Sindaco in materia di sicurezza urbana?

Uno dei principali strumenti attraverso cui il Sindaco agisce in materia di sicurezza è costituito dalle ordinanze contingibili e urgenti ex art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, dal medesimo adottate in qualità di Ufficiale del Governo al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Si tratta di misure eccezionali di carattere provvisorio, finalizzate ad intervenire urgentemente su eventi imprevedibili e non fronteggiabili con gli ordinari mezzi previsti dall'ordinamento giuridico. Diversamente dalle ordinanze ex art. 50, adottate dal Sindaco nella veste di vertice dell'ente locale, quelle previste dall'art. 54, nella misura in cui riguardano una materia tipicamente statale, comportano l'obbligo di preventiva comunicazione al Prefetto al fine di consentire la predisposizione di eventuali strumenti necessari per la loro attuazione, nonché la verifica del rispetto degli atti di indirizzo del Ministro dell'Interno.

Ulteriore strumento con il quale si declinano operativamente le competenze sindacali in materia di sicurezza urbana è quello relativo ai sopra citati Patti per la sicurezza siglati con il Prefetto e altri analoghi strumenti convenzionali o accordi che prevedono talora il coinvolgimento delle Regioni, anche ai fini del relativo concorso finanziario per l'attuazione degli interventi pianificati.

3. Quali sono i presupposti, i limiti e i caratteri delle ordinanze contingibili e urgenti?

Oltre al necessario rispetto dei caratteri dell'urgenza e contingibilità - nel senso dell'indifferibilità dell'intervento in ragione dell'inevitabilità di un pericolo imminente e dell'impossibilità del ricorso agli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento per fronteggiare l'evento accidentale e imprevedibile - la Corte costituzionale ha enucleato nel tempo ulteriori condizioni cui è subordinato il legittimo esercizio del potere di ordinanza, al fine di assicurare il principio di legalità e tipicità degli atti amministrativi. In questo quadro, è stato anzitutto affermato che lo strumento contingibile e urgente deve essere temporaneo, con effetti temporali limitati al perdurare dello stato di necessità. Rileva, inoltre, l'impossibilità di derogare alla Costituzione ed alle norme imperative primarie, nonché il necessario rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Parimenti dovranno essere rispettati i principi di ragionevolezza e proporzionalità, mediante previsioni che tutelino l'interesse pubblico con il minor sacrificio possibile di quello privato. Le ordinanze *extra ordinem* devono, infine, assicurare il rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa che impongono l'obbligo di motivazione degli atti e l'adeguata istruttoria propedeutica alla loro adozione.

4. Quali sono gli attuali ambiti di intervento normativo riservati alle ordinanze sindacali?

Come sopra riportato, il D.L. n. 14/2017 e il D.L. n. 113/2018 hanno ulteriormente valorizzato il ruolo del Sindaco nell'ambito della sicurezza urbana, ampliando le sue possibilità di azione per il tramite delle ordinanze di cui agli artt. 50 e 54 d.lgs. n. 267/2000, ossia quelle rispettivamente adottate nella sua qualità di rappresentante della comunità locale e di Ufficiale del Governo. Nel primo caso, è stato previsto che i provvedimenti contingibili e urgenti, oltre che in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, possono essere adottati anche per fronteggiare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente o del patrimonio culturale. Inoltre, al fine di tutelare la tranquillità e il riposo dei residenti, nonché l'ambiente e il patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, il Sindaco può disporre con ordinanza, in questo caso non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita degli esercizi del settore alimentare e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Il D.L. 14 del 2017 ha, altresì, definito l'ambito di applicazione dei provvedimenti contingibili ed urgenti adottabili dal Sindaco in veste di Ufficiale del Governo. Rilevano, in tale ambito, le ordinanze concernenti l'incolumità pubblica, dirette a tutelare l'integrità fisica della popolazione, oltre che le ordinanze in materia di sicurezza urbana, dirette a prevenire e contrastare le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, i fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici e i fenomeni di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

14. GESTIONE MISURE PROTEZIONE TESTIMONI E COLLABORATORI

(Elisa Borbone)

1. Qual è la differenza tra lo status di collaboratore e quello di testimone di giustizia in base alle rispettive normative di riferimento?

Il collaboratore è il soggetto normalmente intraneo o comunque collegato ai sodalizi mafiosi su cui rende dichiarazioni, diversamente dal testimone di giustizia, persona del tutto estranea ad ambienti malavitosi che si determina alla scelta collaborativa per senso civico, ossia nell'adempimento di un dovere di solidarietà sociale.

Alla luce del D.L. 8/91, le dichiarazioni del collaboratore devono riguardare uno dei gravi reati di mafia o terrorismo o, comunque, commessi per agevolare la criminalità organizzata previsti dall'art. 51, comma 3 bis c.p.p. Deve trattarsi di dichiarazioni dotate di intrinseca attendibilità, novità o completezza e di notevole importanza.

Secondo la legge n. 6 del 2018, può assumere la qualità di testimone di giustizia colui che rende dichiarazioni intrinsecamente attendibili e rilevanti in relazione reati non necessariamente commessi in contesto mafioso e che assume, rispetto al fatto delittuoso oggetto delle dichiarazioni, la veste di persona offesa dal reato ovvero di persona informata sui fatti o di testimone. Al fine di evitare l'attribuzione di tale status a soggetti con possibili collegamenti con il contesto criminale denunciato, l'aspirante testimone non deve essere sottoposto a misura di prevenzione né a un procedimento in corso per l'applicazione della stessa, né deve aver riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede ovvero aver rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il medesimo contesto delittuoso.

Presupposto indefettibile per l'ammissione alle speciali misure di protezione, comune ad entrambe le categorie soggettive, è la sussistenza di una situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza.

La Legge n. 90/2024 recante "Disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e di reati informatici" (c.d. "Legge sulla Cybersicurezza") ha introdotto il nuovo istituto della collaborazione in materia di cybersicurezza, estendendo a tale ambito settoriale le disposizioni per la protezione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia, di cui al decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 6. (disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia), introducendo in tal modo la figura del dichiarante cyber.

2. Chi sono gli attori del sistema speciale di protezione e quali competenze esercitano nei rispettivi procedimenti?

I soggetti titolari di competenze nell'ambito della definizione e gestione delle speciali misure di protezione sono la commissione centrale ex art. 10 L. 82/1991, il servizio centrale di protezione, le Direzioni Distrettuali Antimafia, le Procure ordinarie per i testimoni che rendono dichiarazioni con riguardo ai reati comuni, la Direzione nazionale Antimafia e Antiterrorismo e i Prefetti.

La Commissione centrale, costituita con Decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia, è composta da un Sottosegretario all'Interno con funzioni di Presidente, due magistrati, un Avvocato dello Stato, cinque funzionari o ufficiali (di preferenza non con funzioni investigative o di indagine); per prassi viene designato un rappresentante per ciascuna forza di polizia, un rappresentante della Direzione Investigativa antimafia ed uno del Dipartimento di PS - Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia. La Commissione è l'organo di indirizzo in materia con compiti deliberativi in ordine all'adozione, modifica e revoca delle speciali misure. Per lo svolgimento dei compiti di istruttoria si avvale di una Segreteria Tecnica, da sempre incardinata

presso l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, cui è preposto un vice prefetto, con funzioni di Direttore, e un vice prefetto aggiunto in posizione di staff.

3. Quali sono i compiti e le funzioni dei soggetti competenti a vario titolo nella gestione delle misure di protezione?

Il Servizio centrale di protezione, incardinato presso la Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza, provvede all'attuazione e specificazione delle modalità esecutive del programma speciale di protezione deliberato dalla Commissione, operando con una struttura a composizione interforze e un'organizzazione territoriale articolata in 19 Nuclei Operativi di Protezione (NOP).

La Forza di Polizia individuata dal Prefetto quale referente territoriale è preposta alla sicurezza e al controllo delle prescrizioni imposte, assolvendo ai servizi di scorta e accompagnamento, mentre i NOP esercitano principalmente competenze in materia di assistenza e logistica.

Per le dichiarazioni collaborative e testimoniali afferenti il crimine organizzato i soggetti competenti alla formulazione delle proposte di adozione delle misure sono il Procuratore della Repubblica che indaga (oppure Capo della Polizia/Direttore Generale di Pubblica Sicurezza), nell'ambito delle Direzioni Distrettuali Antimafia. Le Procure ordinarie sono competenti per le proposte nei confronti dei testimoni di giustizia in relazione a reati diversi da quelli di mafia. Le suddette Autorità Giudiziarie forniscono alla Commissione anche i pareri per modifica e revoca delle misure e ogni altro elemento informativo necessario in ogni caso in cui il collegio lo ritenga utile.

Sulle proposte di adozione, proroga e revoca delle misure si pronuncia anche la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nell'esercizio delle sue funzioni di coordinamento.

4. In cosa consistono i contenuti delle speciali misure?

In favore dei collaboratori possono essere deliberate, in ragione del diverso grado di esposizione a rischio, speciali misure in località di origine o un programma di protezione con trasferimento in località protetta. Analogamente per i testimoni di giustizia si distingue il programma definitivo di protezione in loco da quello in località protetta, con una preferenza legislativa accordata al primo in quanto è opportuno, ove non ostino eccezionali ragioni di pericolo, favorire la continuazione delle attività di vita ed economiche del testimone nel territorio di provenienza.

Si distinguono misure di tutela, di sostegno economico e di reinserimento socio-lavorativo. Le misure di tutela comprendono quelle di protezione della persona e di vigilanza dei beni di proprietà, gli accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni o per gli immobili di pertinenza degli interessati, consistenti anche in strumenti di video sorveglianza e di teleallarme, le misure necessarie per gli spostamenti nello stesso comune e in comuni diversi da quello di residenza, speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni, rilascio di documenti di copertura e cambiamento delle generalità.

Le misure di sostegno economico includono la sistemazione alloggiativa, le spese per i trasferimenti, le spese per esigenze sanitarie, l'assistenza legale e l'assegno di mantenimento nel caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa.

5. Quali differenze di trattamento discendono a livello normativo dall'appartenenza alle distinte categorie di testimoni e collaboratori di giustizia?

La normativa in materia assicura ai testimoni di giustizia un trattamento di maggior favore in considerazione della scelta civica assolutamente disinteressata operata da tali soggetti.

In questo senso, mentre per i collaboratori di giustizia la misura dell'assegno mensile di mantenimento è parametrata alla composizione del nucleo familiare e non può superare un ammontare di cinque volte l'assegno sociale, per i testimoni il c.d. assegno periodico deve essere commisurato alla condizione economica preesistente all'ingresso nel circuito tutorio onde garantire agli stessi un tenore di vita analogo a quello precedente.

Il trattamento è differente anche in merito alla c.d. capitalizzazione, ossia la somma corrisposta una tantum all'atto della fuoriuscita dal programma con finalità di reinserimento socio-lavorativo.

L'erogazione in parola è pari all'importo dell'assegno di mantenimento, erogato per la durata di due anni, ma può essere riferita ad un periodo fino a cinque anni, elevabile a dieci anni per i testimoni, in presenza di documentati e concreti progetti (quali ad es l'acquisto di un immobile o l'avvio di un'attività imprenditoriale).

6. Quali ulteriori specifiche misure di sostegno economico e di reinserimento socio lavorativo sono state previste in favore dei testimoni di giustizia?

Fin dal 2001 sono operativi a beneficio dei testimoni di giustizia gli ulteriori strumenti dell'acquisizione dei beni immobili di proprietà al patrimonio dello Stato con corresponsione del controvalore monetario del bene, nonché la liquidazione del c.d. mancato guadagno derivante da cessazione dell'attività lavorativa a condizione che non abbiano ricevuto somme al "medesimo titolo" dal Commissario straordinario antiracket. In forza di apposite convenzioni con istituti bancari è stata introdotta la possibilità di accordare ai tutelati l'accesso a mutui agevolati.

La legge n. 6 del 2018 ha disciplinato, inoltre, la corresponsione di un indennizzo forfettario e onnicomprensivo, a titolo di ristoro per il pregiudizio subito a causa della testimonianza resa, il sostegno alle imprese dei protetti che abbiano subito o che possano concretamente subire nocumento a causa delle loro dichiarazioni o dell'applicazione delle speciali misure di tutela, l'assegnazione in uso di beni nella disponibilità dell'Agenzia Nazionale per i Beni confiscati. I testimoni di giustizia possono, infine, optare, in alternativa alla capitalizzazione delle misure di assistenza economica, per l'esercizio del diritto di accesso ad un programma di assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, anche in favore di uno stretto familiare (coniuge, figli e fratelli).

7. Quali competenze spettano al Prefetto in costanza di speciali misure di protezione e dopo la fuoriuscita dei tutelati dal circuito tutorio?

Le competenze prefettizie invero si attivano immediatamente all'atto della proposta delle Procure che, nelle more della deliberazione di un piano provvisorio di protezione da parte della Commissione centrale, chiedono all'Autorità provinciale di pubblica sicurezza di adottare in via di urgenza eccezionali misure di protezione in loco o mediante trasferimento in località protetta. In tali ipotesi i Prefetti possono chiedere al Capo della Polizia l'autorizzazione ad avvalersi degli specifici stanziamenti previsti dall'articolo 17 della legge 45/2001

Il Prefetto del luogo di residenza del tutelato, inoltre, adotta e attua le speciali misure in località di origine (per i collaboratori di giustizia) e il programma di protezione in loco (per i testimoni) in caso di mancato trasferimento in località protetta.

Lo stesso esprime, altresì, i pareri richiesti dalla commissione in sede di proroga, fornendo elementi sul comportamento degli interessati e soprattutto sull'idoneità delle misure attuate in relazione al rischio, valutazioni svolte nell'ambito delle riunioni tecniche di coordinamento delle forze di polizia o nei comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Particolare rilievo assumono gli elementi informativi e valutativi forniti dal Prefetto alla Commissione in ordine ad ogni comportamento rilevante per la revoca delle misure.

Infine, il Prefetto è chiamato ad adottare le misure ordinarie di protezione normalmente disposte dalla Commissione all'atto della fuoriuscita dei soggetti dal circuito tutorio ai fini di garantire la copertura dell'eventuale rischio che dovesse residuare a carico degli interessati.

8. Quali sono i caratteri distintivi tra speciali misure di protezione e misure ordinarie?

L'eccezionalità dei presupposti cui sono subordinate le speciali misure di protezione in base alla normativa settoriale dei collaboratori e testimoni di giustizia le differenzia dalle altre misure di tutela disciplinate da diverse disposizioni normative, ossia le misure cd. ordinarie di protezione, quale strumento che rientra nelle più generali finalità di sicurezza, demandate alla competenza esclusiva delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza ai sensi della legge 121 del 1981 e le misure di tutela personale, di cui alla Legge n. 133/2002, istitutiva dell'Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza personale (UCIS) e dei relativi Uffici Provinciali per la Sicurezza Personale (UPSP) presso le Prefetture.

Nel quadro normativo vigente, le speciali misure sono applicate quando, in relazione al livello di esposizione a pericolo, risulta l'inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle Autorità di pubblica sicurezza.

All'atto della cessazione delle speciali misure, per venir meno dei requisiti dell'attualità e gravità del pericolo che ne avevano giustificato l'adozione, la posizione del beneficiario viene di norma segnalata alle competenti Autorità di Pubblica Sicurezza, ai fini dell'adozione delle ordinarie misure di protezione ritenute adeguate al livello di rischio.

Secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, le misure ordinarie di protezione non devono ritenersi affievolite rispetto a quelle speciali, differenziandosi le une dalle altre solo nella misura in cui per le prime il Prefetto opera nell'esercizio delle sue attribuzioni di Autorità provinciale di pubblica sicurezza mentre, con riguardo alle seconde, le sue decisioni dovranno necessariamente rapportarsi alle valutazioni della Commissione centrale ex art. 10 e del Servizio centrale di protezione, all'interno dei confini delineati dalla normativa speciale sui testimoni e collaboratori di giustizia.

9. Cosa si intende per sistema del “doppio binario”?

Il sistema c.d. del doppio binario è stato introdotto nell'ordinamento con la legge n. 45 del 2001 con l'obiettivo di svincolare la concessione delle misure di protezione da quella delle attenuanti e dei benefici penitenziari, stabilendo che di questi ultimi potessero fruire anche collaboratori non ammessi a misure di tutela. L'introduzione del suddetto principio scaturì dall'eccessivo ricorso, in passato, a forme di tutela straordinaria non sempre corrispondenti ad effettive esigenze di sicurezza ma talora determinate solo dall'esigenza processuale di riconoscere al collaborante misure alternative alla detenzione, per la cui fruizione era prima necessaria l'ammissione al circuito tutorio.

La separazione tra dimensione giudiziaria e amministrativa della collaborazione, con l'esclusione di qualsiasi automatismo tra i due ambiti, comporta essenzialmente che una collaborazione può essere ritenuta utile e rilevante dall'Autorità Giudiziaria a prescindere dall'adozione delle speciali misure di protezione, che non possono essere attuate nei casi di accertata carenza dei requisiti normativamente previsti.

10. Quale è la differenza tra documenti di copertura e cambiamento delle generalità?

Il cambiamento delle generalità rappresenta uno strumento tutorio eccezionale cui è possibile far ricorso nelle ipotesi di massima esposizione a pericolo, quando ogni altra misura risulti inadeguata. Con il decreto interministeriale (dei Ministri dell'Interno e della Giustizia) di autorizzazione al cambiamento delle generalità, sono attribuiti al beneficiario già ammesso a speciale programma di protezione, nuovo cognome, nome, luogo e data di nascita, altri dati concernenti lo stato civile, nonché, conseguentemente, nuovi dati sanitari e fiscali. Dopo la concessione della nuova identità, al titolare è fatto divieto di usare le precedenti generalità, salvo autorizzazione della Commissione centrale per specifici atti o rapporti giuridici. Il dettato normativo mira ad impedire ogni possibilità di ricollegare le vecchie con le nuove generalità, riconoscendo tale potestà soltanto al Servizio Centrale di Protezione a cui sono imposti specifici obblighi.

I documenti di copertura sono documenti materialmente autentici, ma che riportano generalità fittizie, rilasciati al fine di garantire la sicurezza, la riservatezza ed il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione. Il loro uso è autorizzato dal Servizio Centrale di Protezione che chiede alle Autorità competenti al rilascio, che non possono opporre rifiuto, di predisporre il documento in parola.

La differenza essenziale tra i due istituti si ravvisa quindi nella radicalità degli effetti discendenti dal cambiamento delle generalità che crea ex novo una posizione anagrafica definitiva mentre i documenti di copertura hanno carattere provvisorio dal che derivano molte limitazioni all'esercizio di facoltà da parte del titolare che non può utilizzarli per compiere negozi giuridici.

L'art. 6 del decreto legge 11 aprile 2025, n.48, allo stato in fase di conversione, ha apportato modifiche alla disciplina in materia, prevedendo la possibilità di utilizzo della documentazione di

copertura anche ai collaboratori di giustizia e ai rispettivi familiari sottoposti alla misura degli arresti domiciliari o della detenzione domiciliare.

Viene inoltre introdotta la possibilità di creazione di identità fiscali di copertura, anche di tipo societario.

15. ISTITUTI DI VIGILANZA

(Michele Truppi)

Che la sicurezza sia un “affare dello Stato” o, comunque, delle istituzioni è un’idea piuttosto radicata e, per certi contesti, ancora intrinsecamente corretta. Parlando infatti di *sicurezza pubblica* o *sicurezza personale* il ruolo delle istituzioni (corpi di polizia in primis) è sicuramente prevalente rispetto ad altri strumenti di natura non-pubblicistica.

Ciò, se in parte deriva dalle influenze provenienti da altri Paesi, in cui si assiste a radicate forme di collaborazione da parte del mondo “privato” nel concorrere attivamente al mantenimento della sicurezza pubblica, dall’altro risponde alla sempre maggiore richiesta di sicurezza in ambiti e contesti in cui il sistema pubblico stenta o non riesce a essere presente efficacemente. È questo il caso, ad esempio, della sicurezza nell’ambito delle manifestazioni sportive ma, anche, dell’evoluzione nel tempo registrata nel settore della vigilanza privata; da “semplici” metronotte oggi le Guardie Particolari Giurate sono un tassello essenziale persino per la sicurezza a tutela di obiettivi sensibili. E non è finita qui... Per il momento, cercheremo di tratteggiare alcuni dei temi cardine della questione.

1. Che ruolo assume il sistema della cosiddetta “sicurezza privata” nell’ambito della sicurezza pubblica?

Il diffuso bisogno di sempre maggiore “sicurezza” - talvolta segnatamente legata alla percezione che di essa abbiamo - è nel tempo progressivamente cresciuta, di pari passo con il crescere di esigenze per così dire “personalizzate” (la propria azienda, la propria abitazione...). In questo contesto si è sviluppata la nozione di *sicurezza partecipata*, con ciò intendendosi le varie forme di partecipazione attiva della società civile nella gestione della sicurezza pubblica, che tuttavia resta di appannaggio dello Stato nelle sue articolazioni centrali e periferiche.

Un filone particolare della sicurezza complementare e partecipata è quello della *sicurezza privata*; questa, pur rivolgendo la propria azione precipuamente alla tutela dei beni privati, concorre - direttamente e indirettamente - al mantenimento della sicurezza pubblica.

È infatti evidente come i servizi di controllo e prevenzione della proprietà privata concorrano al mantenimento di migliori livelli di sicurezza, segnatamente per quanto riguarda i reati predatori e i danneggiamenti.

Al contempo, le Forze di Polizia possono trovare negli addetti ai servizi di vigilanza privata un ottimo ausilio per una migliore conoscenza di ciò che avviene nel territorio; esemplare, in questo senso, è il noto protocollo d’intesa promosso dal Ministero dell’Interno sull’intero territorio nazionale non a caso denominato “Mille occhi sulla città”.

A riprova della particolarità della funzione assolta, poi, le Guardie Particolari Giurate, pur non operando sullo stesso livello giuridico delle forze di polizia sono a pieno titolo considerate incaricate di un pubblico servizio; in tal senso le guardie particolari, addette alla custodia dei beni mobili ed immobili, possono stendere verbali (seppur soltanto nei riguardi del servizio cui sono destinate) a fede privilegiata (art. 255 Reg. esecuzione TULPS).

2. Quali sono i requisiti per aprire un istituto di vigilanza privata o di investigazione?

Gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati possono destinare guardie particolari alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari od immobiliari. Possono anche, con l’autorizzazione del Prefetto, associarsi per la nomina di tali guardie da destinare alla vigilanza o custodia in comune delle proprietà stesse; in ragione di ciò, chi volesse ricorrere a questo genere di servizi deve rivolgersi a istituti autorizzati: sono questi ultimi che, muniti delle prescritte autorizzazioni, possono nominare *guardie giurate* i propri dipendenti. È altresì prevista la cd autotutela del patrimonio che si realizza allorquando un soggetto privato provveda autonomamente alla tutela dei propri beni attraverso l’impiego dei propri dipendenti che, a tal fine, riceveranno la qualifica di guardie giurate direttamente da questi.

Il Decreto del Ministero dell'Interno n. 269/2010 disciplina le caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché indica i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti.

Gli istituti possono determinare il proprio ambito territoriale in base alla tipologia dei servizi offerti e la disponibilità delle risorse tecniche, umane e organizzative necessarie (art. 136 TULPS). A questo scopo la norma individua differenti caratteristiche e diversi requisiti organizzativi e professionali richiesti agli istituti di vigilanza privata in rapporto al tipo e al numero di attività che vogliano svolgere (A), al numero di guardie che intendono impiegare (B) e all'ambito territoriale in cui vogliono operare.

Circa gli elementi di cui al punto A) vengono quindi distinte cinque classi funzionali concernenti:

- classe a. servizi di vigilanza ispettiva, vigilanza fissa, antirapina, antitaccheggio, anche avvalendosi di unità cinofile;
- classe b. servizi di televigilanza, telesorveglianza e di gestione allarmi;
- classe c. servizi regolati da leggi speciali o decreti ministeriali svolti da personale diverso dalle guardie giurate;
- classe d. servizi di scorta e trasporto valori;
- classe e. servizi di custodia e deposito valori.

Circa l'entità dell'organico di cui al punto B) si distinguono quattro livelli dimensionali per impiegare:

- livello 1. da 6 a 25 gpg;
- livello 2. da 26 a 50 gpg;
- livello 3. da 51 a 100 gpg;
- livello 4. oltre 100 gpg.

Infine, relativamente all'area territoriale di cui al punto C) vengono distinti cinque livelli

- ambito 1. territorio provinciale o sua frazione, fino a 300.000 abitanti
- ambito 2. territorio provinciale, oltre 300.000 abitanti
- ambito 3. territorio ultra-provinciale, fino a 3.000.000 di abitanti
- ambito 4. territorio ultra-provinciale, fino a 15.000.000 di abitanti
- ambito 5. territorio ultra-provinciale, oltre 15.000.000 di abitanti.

Inoltre, i titolari degli istituti di vigilanza privata devono:

- aver conseguito un diploma di scuola media superiore;
- aver ricoperto documentate funzioni direttive nell'ambito di istituti di vigilanza privata, con alle dipendenze almeno venti guardie giurate, per un periodo di almeno tre anni, o delle Forze dell'ordine, con esperienza documentata nel settore della sicurezza privata, per un periodo di almeno cinque anni ed avere lasciato il servizio, senza demerito, da non meno di un anno e non più di quattro anni;
- ovvero aver conseguito master di livello universitario in materia di sicurezza privata che prevedano stage operativi presso istituti di vigilanza privata;
- per gli istituti che operano con livello dimensionale 4 e ambiti territoriali 4 e 5 almeno una figura tra il titolare della licenza, l'istitutore e il direttore tecnico deve possedere il profilo professionale UNI 10459:1995 "Funzioni e profilo del professionista della security aziendale".

Il diploma di scuola media superiore non è richiesto ai soggetti che alla data di entrata in vigore del presente Regolamento risultino titolari di licenza da almeno cinque anni; per le sole funzioni di direttore tecnico e/o istitutore è richiesta un'esperienza di almeno diciotto mesi nella funzione.

Accanto ai requisiti professionali tecnici, vi sono alcuni requisiti soggettivi e cioè:

- essere cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea;
- avere la maggiore età;

- aver assolto agli obblighi di leva;
- sapere leggere e scrivere;
- non avere riportato condanna per delitto;
- essere in possesso di una buona condotta (artt. 11 e 43 TULPS);
- essere in possesso di un documento di identità;
- avere la copertura previdenziale (INPS) e assicurativa per gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Chi, quindi, intenda destinare guardie particolari giurate alla custodia dei propri beni mobili od immobili dovrà farne dichiarazione al Prefetto, indicando le generalità dei guardiani ed i beni da custodire, mentre a vigilanza sul servizio delle guardie particolari giurate è esercitata dal Questore (art. 249 Reg. esecuzione TULPS).

Il Prefetto, constatato il possesso dei requisiti anche di ordine professionale prescritti dalla legge, rilascia alle guardie particolari il decreto di approvazione (art. 138 TULPS e art. 251 Reg. esecuzione TULPS). Ottenuta l'approvazione, le guardie particolari addette ai servizi di cui all'articolo 256-bis, comma 2, prestano giuramento (con la seguente formula: «Giuro di osservare lealmente le leggi e le altre disposizioni vigenti nel territorio della Repubblica e di adempiere le funzioni affidatemi con coscienza e diligenza, nel rispetto dei diritti dei cittadini.») innanzi al prefetto o funzionario da questi delegato, che ne fa attestazione in calce al decreto del prefetto; solo dopo la prestazione del giuramento la guardia particolare è ammessa all'esercizio delle funzioni (lo svolgimento di attività per le quali è prescritto il giuramento senza che lo stesso sia stato prestato costituisce abuso del titolo autorizzatorio, ai sensi dell'articolo 10 della legge).

3. A quali compiti può essere adibita una guardia particolare giurata?

La figura della gpg, nata originariamente per la tutela della sola proprietà privata, nel tempo ha ampliato moltissimo l'orizzonte delle proprie funzioni, assolvendo oggi a compiti di sicurezza sussidiaria e complementare non più rinunciabili (art. 256 bis TULPS, DPR 153/2008). In questo senso le gpg, accanto alla tutela della proprietà privata, possono svolgere, accanto ai servizi di cui al punto 2), attività per:

- a) la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane e negli altri luoghi pubblici o aperti al pubblico specificamente indicati dalle norme speciali, ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica;
- b) la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e di ogni altro materiale pericoloso, nei casi previsti dalle disposizioni in vigore o dalle prescrizioni dell'autorità, ferme restando le disposizioni vigenti per garantire la sicurezza della custodia, del trasporto e della scorta;
- c) la custodia, il trasporto e la scorta del contante o di altri beni o titoli di valore; nonché la vigilanza nei luoghi in cui vi è maneggio di somme rilevanti o di altri titoli o beni di valore rilevante, appartenenti a terzi;
- d) la vigilanza armata mobile e gli interventi sugli allarmi, salve le attribuzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza;
- e) la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio di impatto ambientale, ed ogni altra infrastruttura che può costituire, anche in via potenziale, un obiettivo sensibile ai fini della sicurezza o dell'incolumità pubblica o della tutela ambientale.

Tutte le attività innanzi indicate le gpg possono essere svolte anche con l'arma, previa licenza del Prefetto (per il rilascio della quale è necessario il possesso degli ordinari requisiti per il porto d'arma per difesa personale, ma a tassazione ridotta).

4. Quali sono le attività tipiche della gpg a tutela della proprietà privata?

Il comma 2, dalla lett. a alla lett. j, dell'art. 3 DM 269/2010 descrive le molteplici attività della vigilanza privata che vengono sintetizzati:

- lett. a) servizio ispettivo servizio programmato svolto presso un determinato obiettivo per il tempo strettamente necessario ad effettuare i controlli richiesti: questo può

- contemplare ispezioni interne e/o esterne dell'obiettivo, essere diurno e/o notturno, deve impiegare almeno due guardie armate e radio munite (con obbligo di allerta delle forze di polizia in caso di necessità), deve essere rivolto a un congruo numero di obiettivi fermo restando il divieto di esercitare un controllo generalizzato del territorio.
- lett. b) **vigilanza fissa** servizio svolto presso un determinato obiettivo che prevede la presenza continuativa della guardia giurata cui è demandato lo svolgimento delle operazioni richieste (come il controllo antintrusione, la sorveglianza, ...): l'attività prevede la presenza fissa della/e guardia/e presso l'obiettivo, in orario diurno e/o notturno, con personale che deve essere armato radio munito.
- lett. c) **vigilanza anti-rapina** è un servizio per la vigilanza continuativa di obiettivi in cui sono depositati o custoditi denaro, preziosi o altri beni di valore (istituti di credito, uffici postali, depositi di custodia di beni di valore) finalizzato alla prevenzione dei reati contro il patrimonio: il servizio prevede la presenza fissa della guardia (armata, radio munita e con giubbotto antiproiettile) presso l'obiettivo, senza la possibilità che gli operatori adibiti a tanto possano essere destinati ad altri servizi nella giornata.
- lett. d) **vigilanza antitaccheggio** è una attività svolta presso esercizi commerciali e finalizzato alla prevenzione del reato di danneggiamento, furto, sottrazione ovvero di appropriazione indebita dei beni esposti alla pubblica fede: a questo scopo è prevista la presenza fissa della guardia armata (e se del caso in borghese) presso l'obiettivo dove potrà osservare gli avventori, anche ricorrendo a impianti di videosorveglianza.
- lett. e) **telesorveglianza** è questa la gestione a distanza di segnali, informazioni o allarmi provenienti da un obiettivo fermo o in movimento, finalizzato all'intervento diretto della guardia giurata.
- lett. f) **tele vigilanza** servizio di controllo a distanza di un bene mobile od immobile con l'ausilio di apparecchiature che trasferiscono le immagini, allo scopo di promuovere l'intervento della guardia giurata.
- lett. g) **intervento su allarmi** si tratta di un servizio di vigilanza ispettiva non programmato svolto dalla guardia giurata a seguito della ricezione di un segnale di allarme, attivato automaticamente ovvero dall'utente titolare del bene mobile ed immobile.
- lett. h) **scorta valori** è un servizio di vigilanza a beni di terzi trasportati su mezzi diversi da quelli destinati al trasporto di valori, di proprietà dello stesso istituto di vigilanza o di terzi: in questo caso le guardie devono essere armate, radio munite e dotate di giubbotto antiproiettile. In caso di valori fino a 500.000 € potrà essere impiegata una autovettura radiocollegata e munita di GPS, mentre fino a valori di 1.500.000 € occorrerà impiegare un furgone blindato radiocollegato e munito di GPS. Oltre tale soglia, il furgone blindato dovrà essere accompagnato da una autovettura dell'istituto con funzioni di staffetta.
- lett. i) **trasporto valori** a differenza del precedente, è questo un servizio di trasporto e contestuale tutela di denaro o altri beni e titoli di valore, effettuato con l'utilizzo di veicoli dell'istituto di vigilanza idoneamente attrezzati, condotti e scortati da guardie giurate: nel caso valgono le medesime prescrizioni di cui al punto precedente, ma con la prima soglia dei valori di 100.000 € anziché di 500.000 €.

lett. j) deposito e custodia valori questo servizio attiene al deposito e alla custodia di beni, connessa o meno alla lavorazione degli stessi, affidati da terzi all'istituto di vigilanza, in locali idoneamente attrezzati secondo le prescrizioni di sicurezza imposte: si dovrà disporre di un caveau, munito dei mezzi di difesa attiva e passiva previsti dalla copertura assicurativa obbligatoria, cui potrà accedere solo personale autorizzato secondo procedure fissate, idonee a garantire tracciabilità e ricostruzione successiva accessi, operazioni ed eventuali anomalie. Dovrà essere presente l'impianto di registrazione e relativi supporti magnetici (non accessibili o azionabili dalla Centrale Operativa dell'Istituto).

A prescindere dall'ambito territoriale o dalla tipologia di contratti conclusi dall'istituto, quest'ultimo dovrà comunque redigere un apposito "regolamento di servizio" sottoposto all'approvazione del Questore.

5. Che differenza c'è tra istituto di vigilanza privata e di investigazione privata?

Gli istituti di investigazione sono una ulteriore forma di sicurezza sussidiaria, con caratteristiche e finalità sensibilmente differenti da quanto visto per la vigilanza privata. In linea generale, mentre l'obiettivo della vigilanza privata è la tutela di beni o valori, l'investigazione privata è finalizzata principalmente alla raccolta di informazioni su circostanze (fatti o persone) di interesse per il committente.

Anche in questo caso il personale al servizio dell'istituto di investigazione non esercita *pubbliche funzioni*. Analogamente a quanto previsto per la vigilanza, senza licenza del Prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati (art. 134 TULPS).

Parallelamente poi a quanto accade per la vigilanza privata, il DM n.269 del 1° dicembre 2010 Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; nell'occasione vengono altresì indicati i requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti.

In tal senso si distingue tra attività di "investigazione privata" e attività per acquisire "informazioni commerciali". Con la prima si fa riferimento ad attività di indagine nei settori privati, aziendali, commerciali ma anche assicurativi e difensivi. Con la seconda, invece, viene presa in considerazione la raccolta di dati relativi alle imprese (bilanci, situazioni debitorie, ...) la cui conoscenza è assai utile e può rivelarsi addirittura strategica nella prassi commerciale.

I requisiti soggettivi per la titolarità di un istituto di investigazione o di informazioni commerciali sono per lo più sovrapponibili, seppur con alcune differenze. A differenza invece degli istituti di vigilanza, gli istituti innanzi indicati non possono avvalersi della collaborazione di guardie particolari giurate, ma possono impiegare addetti ai servizi di sicurezza o investigatori professionali e collaboratori

6. Cosa può fare l'investigatore privato e l'informatore commerciale?

L'investigatore privato, o il suo collaboratore, può essere adibito in attività di osservazione (anche il cd pedinamento) pure avvalendosi di strumenti elettronici. In questo senso può fare audio e videoriprese, accedere ad aree pubbliche o aperte al pubblico per eseguire sopralluoghi, intervistare terzi nonché raccogliere informazioni di libero accesso. L'esigenza di rispetto delle normative in materia di riservatezza ha peraltro indotto all'adozione, da parte del Garante per la privacy, di un apposito "codice deontologico per gli investigatori privati".

Un'attività particolare degli investigatori è quella rivolta all'ambito delle cosiddette indagini difensive. Si tratta di uno strumento di attuazione di quanto previsto dall'art. 222 delle norme di

coordinamento del codice di procedura penale e dall'art. 327 bis del medesimo codice in materia di acquisizione di elementi probatori nel processo penale.

L'informatore commerciale, invece, dovrà limitare la propria attività alla raccolta informazioni, sia da fonti di libero accesso (pubblici registri, web, pubblicazioni) sia attinte presso soggetti privati; dette informazioni, peraltro, dovranno essere assunte e trattate per scopi di natura commerciale o economica, ad esempio per accertare la solvibilità di un potenziale cliente.

Una particolare prescrizione (art. 135 TULPS) accomuna invece entrambe le figure e attiene all'obbligo di tenuta del registro degli affari; in esso - sempre esigibile a richiesta delle forze dell'ordine - vanno annotati, oltre alle generalità del committente e la durata dell'incarico, anche la data e le indicazioni di massima delle operazioni compiute nonché l'onorario pattuito. La mancata - o scorretta/incompleta - tenuta del registro può costituire abuso del titolo autorizzatorio.

7. Cosa sono le Guardie Giurate Volontarie?

A differenza della Guardia Particolari Giurate, le Guardie Giurate Volontarie prestano la propria opera a titolo gratuito ed esclusivamente a favore di enti o associazioni riconosciute per la difesa di interessi pubblici, come la difesa ambientale.

Possono affiancare (cioè "collaborare con") le Forze di Polizia (dello Stato e locali) nella prevenzione e repressione di violazioni tanto amministrative quanto penali. In quest'ultimo caso, solo nei casi previsti dalla legge, possono acquisire una notizia di reato e persino eseguire sequestri.

Nella prima ipotesi, invece, oltre a comminare sanzioni amministrative e a redigere verbali, possono eseguire controlli a persone e anche ispezionare cose e luoghi purché differenti dalla proprietà privata.

Esistono quattro tipologie principali contesti in cui operano e cioè la vigilanza:

- ecologica, di nomina prefettizia su richiesta della Regione o di associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, in genere sono regolamentate da norme regionali;
- venatoria, nominate dalla Provincia su richiesta di associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale nazionali presenti nel Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale e di associazioni di protezione ambientale, se riconosciute dal Ministero dell'Ambiente: a differenza delle guardie ecologiche il principale riferimento normativo è costituito dalla legge 11/02/1992, n. 157;
- ittica, nominate dalla Provincia su richiesta di associazioni ittiche e di protezione ambientale purché riconosciute dal Ministero dell'Ambiente e possono rivestire la qualifica di "agenti di polizia giudiziaria";
- zoofila, nominate dal Prefetto su richiesta di associazioni protezionistiche e zoofile riconosciute dal Ministero dell'ambiente e, analogamente alle guardie che operano la vigilanza ittica, possono ricoprire il ruolo di "agenti di polizia giudiziaria", seppur limitatamente alla tutela degli animali di affezione.

8. La sicurezza priva negli impianti sportivi

I riferimenti normativi afferenti alla gestione della sicurezza negli impianti sportivi fanno perno sui decreti ministeriali del 2005/2007 che hanno introdotto una serie di strumenti, tecnici e operativi, finalizzati alla sicurezza (safety e security) delle manifestazioni in parola. Tra questi furono previste misure di adeguamento degli impianti, l'introduzione o aggiornamento dei sistemi di videosorveglianza, una rinnovata disciplina delle modalità di vendita e cessione dei biglietti (tessera del tifoso) nonché la costituzione del Gruppo Operativo Sicurezza (GOS). In particolare, fu introdotta l'esigenza di una maggiore partecipazione attiva, al tema della sicurezza nella sua completezza, da parte delle società sportive e di gestione degli impianti; in questo modo venne compiutamente regolamentata la figura degli steward, addetti al controllo e all'accoglienza degli spettatori.

Questi ultimi, sotto la regia del GOS, assolvono a vari compiti e attività (da svolgersi prima, dell'apertura dell'impianto ma anche durante l'evento e dopo la chiusura al pubblico) tra cui:

- bonifica cioè ispezione preventiva (a impianto chiuso)
- prefiltraggio, cioè di presidio ai tornelli di accesso per la regolamentazione dell'ingresso degli spettatori

- instradamento, cioè di indirizzo del pubblico all'interno dell'impianto per il più agevole e veloce raggiungimento dei posti preassegnati
- vigilanza, cioè controllo del comportamento del pubblico e degli altri possibili accadimenti per una tempestiva segnalazione al GOS.

Tra gli steward presenti (1 per ogni 250 spettatori) uno è anche componente del GOS in qualità di "delegato per la sicurezza". Esistono altre figure specifiche come "responsabili di funzione", i "coordinatori di settore" (per ogni settore dell'impianto) e i "capo unità" (che coordinano fino a 20 steward).

I requisiti soggettivi (e attitudinali) per queste figure possono variare ma, in linea di massima, occorre che gli interessati non siano stati destinatari di DASPO o di misure di prevenzione e che posseggano le condizioni di cui all'art. 11 TULPS.

9. La sicurezza nei locali di pubblico spettacolo

Un tempo, nei locali più "in" non potevano mancare i cosiddetti *buttafuori*, la cui denominazione era assai esplicativa del ruolo svolto; intervenivano infatti per disinnescare possibili situazioni pericolose all'interno dei locali, se del caso, provvedendo a buttare fuori gli ospiti indesiderati.

Fortunatamente, anche nei locali di intrattenimento è cresciuta (e ancora cresce) una nuova cultura della sicurezza, declinata in aspetti di safety e security. A tutelare quest'ultima sono appunto gli addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento pubblico.

Introdotta tra le misure del "pacchetto sicurezza" (L.94/2009) questa figura segna un importante momento di rottura con il passato, introducendo una regolamentazione chiara e stringente del personale preposto alla sicurezza, precisandone obblighi e limiti. Tra questi va senz'altro ricordato che gli addetti non sono "incaricati di un pubblico esercizio", e quindi non viene loro riconosciuta alcuna qualifica pubblica.

Recita infatti il comma 7 dell'art. 3 della norma citata che <<è autorizzato l'impiego di personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti.>>

Precisa, immediatamente dopo, che <<L'espletamento di tali servizi non comporta l'attribuzione di pubbliche qualifiche>> e che nell'espletamento dei loro compiti è <<vietato l'uso di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica>>.

Costoro sono incaricati di diversi compiti di controllo, da svolgersi sia all'esterno sia all'interno dei locali e tanto durante gli spettacoli quanto prima e dopo (art. 5 DM 6/10/2009).

Pur senza voler addentrarsi nel dettaglio delle disposizioni ciò che interessa qui è di evidenziare come il legislatore abbia introdotto un articolato sistema di requisiti soggettivi e regole di ingaggio che, talvolta, paiono ancora più rigorosi di quelli previsti per altre figure professionali che operano nei settori della vigilanza privata *latu sensu*; ciò plausibilmente perché la figura in parola costituisce una novità assoluta nel tessuto giuridico italiano, contemplando, per la prima volta, che un soggetto privato possa occuparsi professionalmente della tutela della sicurezza (intesa come security) personale di terzi.

10. Cosa sono i bodyguard?

Figura professionale all'estero, in Italia le cosiddette "guardie del corpo" incontrano un significativo ostacolo alla reale diffusione. Recita infatti l'art. 1 del TULPS (RD773/31) <<L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle provincie e dei comuni, nonché delle ordinanze delle Autorità (...)>>. Questo, unitamente alle previsioni di cui ai successivi artt. 133 e 134, hanno di fatto escluso l'intervento attivo di soggetti privati ad esclusione dei settori regolamentati per la vigilanza privata.

Ciò nonostante, da tempo è atteso il riconoscimento di questa attività professionale e non soltanto in considerazione del fatto che esiste un numero imprecisato di persone (in quanto non facilmente

censibile) dedite a questa attività, ma anche al fine di dare una chiara regolamentazione a un settore che, diversamente, è costretto a vivere, di fatto, nell'irregolarità.

Le associazioni di categoria del settore non mancano di evidenziare alcune incongruenze del tessuto normativo, ad esempio citando quanto previsto in materia di legittima difesa (art.

c.p.). La possibilità di agire - anche con le armi - a difesa di un diritto proprio o altrui è dunque contemplato dal sistema giuridico seppur, com'è noto, non senza difficoltà interpretative della giurisprudenza per lo più connesse al vincolo di proporzionalità tra difesa e offesa.

E che tra i diritti tutelabili vi sia anche quello dell'incolumità personale (o altrui, come nel caso dei bodyguard) parrebbe sufficientemente intuibile.

Né, d'altra parte, sono state registrate simili "resistenze" per quanto attiene ai cosiddetti "servizi antipirateria navale", su cui è recentissimamente intervenuto il legislatore; servizi per i quali appare difficile immaginare uno scenario operativo finalizzato alla "composizione bonaria" di eventuali aggressioni ai mercantili.

Ciò nonostante la figura della guardia del corpo continua a navigare nell'ombra, mascherando simili attività sotto le più varie vesti, dal portierato al noleggio auto con conducente e con ciò esponendo tutti i soggetti potenzialmente coinvolti in situazioni di potenziale pericolo a molteplici rischi e responsabilità.

16. PORTO D'ARMI

(Michele Truppi)

1. Quanti tipi di armi riconosce l'ordinamento giuridico?

La legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi) fornisce una classificazione di armi «agli effetti della legge penale, della legge di pubblica sicurezza e delle altre disposizioni legislative o regolamentari in materia», distinguendo:

ARMI DA GUERRA

sono le armi di ogni specie che, per la loro spiccata potenzialità di offesa, sono o possono essere destinate al moderno armamento delle truppe nazionali o estere per l'impiego bellico.

Sono inoltre armi da guerra:

- le bombe di qualsiasi tipo o parti di esse;
- gli aggressivi chimici biologici, radioattivi (gas asfissianti, tossici, nervini, che operano la paralisi dei centri nervosi, i gas lacrimogeni);
- i congegni bellici micidiali di qualunque natura (ad es. mine e congegni analoghi);
- bottiglie o involucri esplosivi o incendiari (tra cui le bombe molotov).

Dall'entrata in vigore della legge 110/1975 non possono essere rilasciate nuove licenze per la raccolta di armi da guerra o parti di esse. Di conseguenza la loro detenzione è consentita solo:

- allo Stato e agli Enti pubblici storico-culturali;
- per la fabbricazione, studio, esperimento.

Inoltre, tale tipologia di armi non può essere liberamente ceduta e i trasferimenti possono avvenire solo per:

- successione a causa di morte
- versamento al Ministero della Difesa
- cessione allo Stato o agli Enti Pubblici
- cessione a titolari di licenza fabbricazione
- cessione a residenti all'estero

ARMI TIPO GUERRA

sono inoltre ARMI TIPO GUERRA quelle che, pur non rientrando tra le armi da guerra, possono utilizzare lo stesso munizionamento delle armi da guerra o sono predisposte al funzionamento automatico per l'esecuzione del tiro a raffica o presentano caratteristiche balistiche o di impiego comuni con le armi da guerra, nonché le armi da fuoco camuffate (D.lgs. 104/2018).

ARMI COMUNI

L'art. 2 legge 110/1975 distingue tra armi lunghe e corte. Tra le prime (armi lunghe) figurano:

- fucili (anche semiautomatici con una o più canne ad anima liscia, con due canne ad anima rigata a caricamento successivo manuale, con due o tre canne miste, ad anime lisce o rigate, a caricamento successivo manuale)
- fucili-carabine-moschetti (ad una canna ad anima rigata, anche se predisposti per il funzionamento semiautomatico, che impiegano munizioni a percussione anulare, purché non a funzionamento automatico).

Tra le seconde figurano invece rivoltelle (a rotazione) e pistole (a funzionamento semi-automatico).

Una categoria a parte delle armi comuni è costituita dalle armi per uso sportivo, di cui alla L.85/86. Queste devono essere iscritte in appositi elenchi annessi al catalogo nazionale armi e devono possedere caratteristiche tali da poter essere impiegate esclusivamente in attività sportive.

OGGETTI ATTI AD OFFENDERE

in questa categoria sono ricomprese fattispecie molto diverse e cioè le armi comuni non da sparo e le cosiddette armi improprie. Tra le prime rientrano le armi bianche, il bastone animato e ogni altro strumento per cui la legge vieta il loro porto al di fuori dell'abitazione (art. 4 L.110/75). Tra le cd armi

improprie rientrano invece tutti quegli strumenti in grado di recare offesa nonostante non siano stati realizzati espressamente a tale scopo; anch'essi non possono essere portati al di fuori dell'abitazione senza un giustificato motivo.

2. Quanti tipi di autorizzazioni per porto d'armi esistono e quali sono le autorità competenti?

L'ordinamento italiano prevede 3 tipologie di porto d'armi

- per difesa personale
- per uso di caccia
- per uso sportivo

cui va aggiunta la licenza per la collezione di armi (che tuttavia autorizza alla sola detenzione e non al porto di armi). Mentre per il porto d'armi per uso di caccia e sportivo l'autorizzazione è rilasciata dalla Questura, il porto d'armi per difesa personale è di competenza della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo. Non va confusa con il porto d'armi la detenzione, che consente - previa comunicazione all'autorità locale di pubblica sicurezza - la custodia di una o più armi presso la propria abitazione.

3. Che differenza c'è tra "porto d'armi" e detenzione?

Va osservato che, a differenza dei casi precedenti, non si tratta di una autorizzazione bensì di una comunicazione obbligatoria da indirizzare alla Questura territorialmente competente, finalizzata a informare quest'ultima circa il luogo dove verranno custodite le armi e il relativo munizionamento. Tuttavia, per acquistare le armi è comunque necessario essere in possesso di un porto d'armi o di uno specifico nulla-osta.

L'istanza deve essere corredata della seguente documentazione: certificato medico rilasciato dal settore medico legale delle Aziende sanitarie Locali, o da un medico militare, della Polizia di Stato o del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco dal quale risulti che il richiedente non sia affetto da malattie mentali oppure da vizi che ne diminuiscano, anche temporaneamente, la capacità di intendere o di volere. Dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. 28.12.2000 n. 445, in cui l'interessato dichiara di essere stato posto in congedo militare (se si è assolto l'obbligo di leva in un corpo armato dello stato) o, in mancanza, di essere in possesso dell'idoneità al maneggio delle armi rilasciato da una Sezione del Tiro a Segno Nazionale (tale idoneità non è richiesta se l'interessato acquisisce le armi per successione senza detenere munizioni) indicando, altresì, tutti gli estremi delle predette certificazioni.

È possibile detenere fino ad un massimo di 3 armi comuni da sparo, 12 armi sportive, e un numero illimitato di fucili da caccia. Le armi possedute non possono essere portate fuori dal luogo di detenzione, a meno che non si abbia la relativa autorizzazione. Il nulla-osta pur avendo una validità per solo un mese, è esente da tributi e non è necessario per chi sia già in possesso di un'autorizzazione per porto d'armi. Particolare attenzione va rivolta alla tempestività della denuncia (da compiersi entro 72 ore), al pari della comunicazione di trasferimento (anche temporaneo) dell'arma; l'omessa (o tardiva) denuncia dell'arma (o ripetizione in caso di trasferimento), espone il trasgressore alle sanzioni previste dall'art. 17, 38 e 221 TULPS, rischiando fino a due mesi di arresto.

Il detentore è responsabile della conservazione delle armi in condizioni di sicurezza ma non occorre né che le vigili personalmente; le modalità di custodia possono facilmente essere oggetto di contenziosi (e denunce a carico del detentore) ma, nonostante gli artt. 20 e 20 bis legge 110/1975 richiamino a un generale obbligo di massima diligenza nella custodia, non sono rare le pronunce giurisdizionali (tanto in sede penale quanto in sede amministrativa) che riconducono tale obbligo a più moderati canoni dell'ordinaria diligenza. Si segnala tuttavia che nulla vieta alle Autorità di Pubblica sicurezza di formulare prescrizioni nelle modalità di detenzione.

4. Quali sono i presupposti per richiedere un porto d'armi per difesa personale?

A differenza della mera detenzione, il soggetto autorizzato al porto d'armi per difesa personale può portare con sé l'arma posseduta, fermo restando il dovere di custodia tipico della detenzione.

L'articolo 42 TULPS e gli artt. 61 e segg. Reg. TULPS, prevedono che la licenza di porto d'armi corte per difesa personale viene rilasciata dal prefetto "in caso di dimostrato bisogno" (a differenza di quanto avviene per la licenza per porto di fucile, rilasciata dal Questore). Per quanto la norma non ne faccia esplicito, nei fatti - e nella giurisprudenza - si fa riferimento al dimostrato bisogno "di difendersi". Accanto all'accertamento di tale circostanza - necessariamente caratterizzata da una certa discrezionalità amministrativa in quanto indissolubilmente connessa allo specifico contesto (locale e temporale) in cui detta valutazione viene assunta - esistono tuttavia una serie di requisiti (soggettivi) indispensabili per ambire al porto d'armi per difesa personale.

Detti requisiti possono essere riassunti nella previsione degli artt. 11 e 43 del TULPS ma a questi ultimi, vanno aggiunti:

- gli obiettori di coscienza salvo che non rinuncino espressamente a tale status (legge 30/1998);
- i semidetenuti (legge 689/1981);
- i sottoposti a libertà controllata (legge 689/1981);
- gli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso (Codice leggi antimafia D.lgvo 159/2011);
- i condannati per reati di discriminazione razziale (legge 654/1975), cui sia stata inflitta la sanzione accessoria del divieto di detenere armi (D.L. 122/1993)
- i soggetti raggiunti da un provvedimento prefettizio ex art. 39 TULPS

Il porto d'arma per difesa personale ha validità di 1 anno e autorizza fino a un massimo di 3 armi corte.

Accanto al possesso di questi requisiti - per così dire "moralì - ai fini dell'ottenimento di un porto d'armi per difesa personale è necessario altresì essere in possesso dei requisiti psico-fisici stabiliti dal Ministero della Sanità e della cosiddetta "capacità tecnica" (art. 8 L.110/75).

Esiste infine alcune categorie di soggetti che possono "andare armati" per esigenze di difesa personale senza necessità di ottenere alcuna autorizzazione di polizia. Questi sono:

- il Capo della polizia, i Prefetti, i vice-prefetti, gli ufficiali di pubblica sicurezza, i magistrati addetti al pubblico Ministero o all'ufficio di istruzione;
- gli agenti di pubblica sicurezza, limitatamente all'arma in dotazione;
- il Sindaco di comune privo di ufficio di pubblica sicurezza al quale compete la qualifica permanente di ufficiale di pubblica sicurezza;
- gli appartenenti alla Polizia Municipale cui sia stata attribuita dal Prefetto la qualifica di agente di pubblica sicurezza, nei limiti territoriali di competenza.
- gli agenti di pubblica sicurezza previsti dalla legge 690/1907 (guardie comunali e cantoniere): in questo caso la deroga vale solo per armi in dotazione, soltanto durante il servizio o per recarsi al luogo ove esercitano le proprie mansioni e farne ritorno, e fermo restando la possibilità di difforni disposizioni di legge.

5. Quali sono i requisiti indicati dagli artt. 11 e 43 del TULPS per essere titolari di una autorizzazione in materia di armi?

Le autorizzazioni in senso lato devono essere negate o revocate nei confronti di chi:

- ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione;
- è sottoposto a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza;
- ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione e non ha ottenuto la riabilitazione;

- ha riportato condanna a pena restrittiva della libertà personale per violenza o resistenza all'autorità o per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico e non ha ottenuto la riabilitazione;
- ha riportato condanna per diserzione in tempo di guerra, anche se amnistiato, o per porto abusivo di armi e non ha ottenuto la riabilitazione.

Le stesse possono altresì essere negate o revocate nei confronti di chi:

- ha riportato condanna (anche senza pena restrittiva della libertà personale) per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità;
- è stato condannato per delitti diversi da quelli sopra menzionati;
- è privo del requisito della buona condotta;
- non dà affidamento di non abusare delle armi.

A questi soggetti vanno aggiunti quelli che non possono detenere armi indicati al precedente punto 4).

6. È possibile trasportare un'arma da un luogo all'altro?

Il porto e il trasporto d'arma attengono in ogni caso alla disponibilità materiale delle armi che, nel primo caso, è tale da consentire l'immediato utilizzo dell'arma. Quindi, in sintesi, si tratta di trasporto allorquando l'arma sia trasferita e trattata come un oggetto inerte (non immediatamente utilizzabile), mentre si tratta di porto quando l'arma sia custodita in modo da consentirne l'impiego immediato.

Chi sia titolare di un porto d'arma (a vario titolo) è in *re ipsa* anche autorizzato al loro trasporto, seppur con modalità differenziate (si pensi al porto per uso sportivo rispetto a quello per difesa personale); diversamente il trasporto di armi può avvenire solo previo avviso all'autorità di pubblica sicurezza (art. 34 TULPS).

7. Quali sono le principali violazioni in materia di armi?

La violazione principale è quella descritta dall'art. 4 L. 110/75 e dall'art. 699 cp (porto abusivo di armi o di oggetti atti a offendere); la fattispecie si concretizza sia allorquando un soggetto porti armi senza in assenza o in spregio dell'autorizzazione (se) prevista. Il reato in parola contempla l'arresto da sei mesi a due anni e ammenda da 1.000 euro a 10.000 euro; la pena, che nei casi di lieve entità (porto dei soli oggetti atti ad offendere) può essere irrogata la sola ammenda, è aumentata se il fatto avviene nel corso o in occasione di manifestazioni sportive.

È altresì vietato portare armi nelle riunioni pubbliche anche alle persone munite di licenza. In questo caso le pene previste da uno a sei anni di arresto e da 2000 a 20.000 € di ammenda, a seconda dei casi.

Altre violazioni sono:

- l'alterazione di armi (art. 3 legge 110/1975), che si concretizza in caso di modifica delle caratteristiche meccaniche o delle dimensioni di un'arma, al fine di aumentarne la potenzialità di offesa, ovvero a renderne più agevole il porto, l'uso o l'occultamento
- la detenzione abusiva di armi (art. 38 TULPS e 697 c.p.) che si verifica quando vengono detenute armi senza averne fatto denuncia all'Autorità entro 72 ore dall'acquisizione
- la fabbricazione o il commercio abusivo di armi (art. 31 TULPS e 695 c.p.), che si realizza quando vengono fabbricate o commercializzate armi senza le previste licenze dell'Autorità di Pubblica Sicurezza.

8. Cos'è il cosiddetto divieto detenzione armi?

Con l'espressione divieto detenzioni armi (dda) si fa riferimento, di norma, a un provvedimento amministrativo che può essere adottato dal Prefetto allorquando un soggetto - già titolare di una autorizzazione in materia di armi - perda uno dei requisiti a tanto necessario.

Va osservato come il provvedimento abbia natura eminentemente cautelare (e non sanzionatorio) in quanto il bene tutelato è la pubblica sicurezza. In ragione di tanto il provvedimento in argomento può essere esteso a tutte quelle circostanze in cui si concretizzi il rischio di un abuso delle armi secondo una valutazione, per così dire, prognostica. In questo, il venir meno di alcuni dei requisiti soggettivi può essere desunto da una serie di circostanze, pur se non intrinsecamente ostative alla detenzione e pur quando non siano immediatamente determinate dal diretto interessato.

In tal senso, tipici presupposti per l'adozione di un dda sono tanto le frequentazioni intrattenute dal diretto interessato, quando siano tali da indurre a un giudizio negativo circa la sua possibilità di non abusare dell'arma, quanto la presenza di un grave livello di conflittualità tra il possessore di armi e altri soggetti. In questi casi non è raro che il dda venga in uso allorquando le forze di polizia intervengono per liti domestiche o tra vicini; in questi casi l'elevato clima conflittuale costituisce elemento sufficiente per indurre il Prefetto all'adozione del dda. In questi casi, assume poi un rilievo particolare il "ritiro cautelare delle armi", operate dalle forze di polizia intervenute. Oggi disciplinato dal comma 2 dell'art. 39 del TULPS, il ritiro cautelare non solo assolve a priorità esigenze di pubblica sicurezza, ma costituisce un importante tassello nel procedimento di adozione del dda; infatti, stante il tenore non discrezionale della misura, laddove il ritiro non fosse stato operato se ne dovrebbe desumere che - nel caso di specie - non ricorressero condizioni di urgenza, con evidenti ripercussioni sul merito dell'eventuale dda.

9. Cosa succede alle armi una volta ritirate immediatamente o a seguito di un divieto di detenzione?

In caso di ritiro cautelare, adottato d'urgenza dalle forze di polizia, le armi saranno riconsegnate al legittimo titolare in caso di mancata adozione del divieto detenzione.

Nel caso, invece, di adozione di un dda, all'interessato viene assegnato un termine di 150 giorni per l'eventuale cessione a terzi dei materiali di cui al medesimo comma. Nello stesso termine l'interessato comunica al prefetto l'avvenuta cessione. Il provvedimento di divieto dispone, in caso di mancata cessione, la confisca dei materiali ai sensi dell'articolo 6, quinto comma, della legge 22 maggio 1975, n. 152.

Esiste tuttavia una ulteriore possibilità, ovvero quella di procedere alla disattivazione delle armi ritirate. Si tratta di una procedura meccanica finalizzata a trasformare permanentemente l'arma in un mero simulacro, ovvero in un oggetto inerte e concretamente privo della possibilità di un suo recupero.

A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento comunitario di disattivazione CE 2015_2403 del 15 dicembre 2015 si fa presente che il Banco Nazionale di Prova è stato individuato come Ente certificatore dell'avvenuta disattivazione; a tal fine si precisa che le armi presentate devono essere corredate da dettagliata documentazione tecnica che attesti le operazioni eseguite nonché la durezza dei perni/barrette inseriti e deve riportare il nome del produttore, il tipo di arma, il calibro, la matricola e, se noto, il modello. A partire dal 28 giugno 2018 le operazioni da eseguire per disattivare un'arma, sono quelle riportate nel documento di seguito pubblicato, come peraltro indicato nella CIRCOLARE N. 557/PAS/U/009298/10900(27)9 del 29 giugno 2018 emanata dal Ministero dell'Interno. Rimangono invariate la procedura e le modalità di presentazione delle armi.

10. Quanto tempo dura il divieto detenzione armi?

La norma non disciplina esplicitamente la durata del provvedimento in questione; tuttavia, trattandosi di un provvedimento di natura cautelare, non può essere escluso a priori la possibilità di una sua revisione nel tempo. Ciò, inevitabilmente, ha lasciato spazio a un'ampia giurisprudenza.

Pur in assenza di un esplicito limite temporale, astrattamente è intuibile che il dda non avrebbe ragione di esistere allorquando siano venute meno le circostanze che ne costituirono il presupposto. Da ciò deriva che il provvedimento in argomento non possa avere una efficacia sine die.

In caso di richiesta di revisione di detto provvedimento, quindi, sarà necessario verificare con particolare attenzione non solo il venir meno delle cause specifiche che diedero luogo al divieto, ma anche l'attuale ricorrenza dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti.

Sulla questione è più volte intervenuto il Ministero dell'Interno con pareri o circolari, tra cui, da ultimo, con la n. 557/PAS/U/013490/1017 del 25.11.2020. In questa vengono riassunti i presupposti per la revisione di un dda che devono appunto essere

la presenza di positive sopravvenienze capaci di modificare il quadro indiziario posto alla base della pregressa valutazione di inaffidabilità la decorrenza di un ragionevole lasso di tempo dall'adozione del provvedimento inibitorio.

In particolare, poi, circa quest'ultimo, l'entità del "ragionevole lasso di tempo", la circolare individua in 5 anni il lasso di tempo (minimo) considerato "ragionevole" ai fini della possibile revisione del dda; da ciò ne deriva che decorsi 5 anni dalla sua adozione gli uffici non potranno esimersi dal procedere a una completa rivalutazione delle istanze di rimozione eventualmente pervenute.

SEZIONE II – ENTI LOCALI

17. LE FUNZIONI ELETTORALI DEL MINISTERO DELL'INTERNO

(Antonella Re)

1. Quali sono le attribuzioni del Ministero dell'Interno in materia elettorale?

L'art. 14 del D. Lgs. n. 300/1999 ha attribuito al Ministero dell'Interno tutte le funzioni in materia di consultazioni elettorali, per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, dei membri del Parlamento Europeo, del Presidente della regione e del consiglio regionale nelle regioni a statuto ordinario che non hanno adottato propria legislazione in materia, le elezioni comunali nelle regioni a statuto ordinario, i referendum previsti dagli artt. 75 e 138 della Costituzione, i referendum consultivi comunali per distacco territoriale da una provincia o da una regione. Sono attribuite al Ministero dell'Interno, quindi, tutte le funzioni inerenti alla c.d. *macchina elettorale*, con il precipuo fine di garantire l'estrinsecarsi di uno dei principi cardini della democrazia: il diritto di voto, attivo e passivo.

2. Qual è la normativa di riferimento?

La normativa di riferimento è composita. Si richiamano: il D.P.R. n. 361/1957 per l'elezione della Camera dei deputati; il D. Lgs. n. 533/1993 per le elezioni del Senato; il D.P.R. n. 570/1960, la L. n. 182/1991 e il D. Lgs. n. 267/2000 (artt. 71-76) per le elezioni comunali; la L. n. 459/2001 e il D.P.R. n. 104/2003 sul voto degli italiani all'estero; il D.P.R. n. 223/1967 sulla tenuta e revisione delle liste elettorali; la L. n. 212/56 sulla propaganda elettorale.

3. Quali sono le iniziative del Ministero dell'Interno in occasione del rinnovo delle Camere?

Su iniziativa del Ministero dell'Interno, il Presidente della Repubblica emana il decreto di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, che fissa la data della consultazione elettorale e la data della prima seduta delle nuove Camere.

Su proposta del Ministero dell'Interno, inoltre, il Presidente della Repubblica emana i decreti concernenti l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni elettorali per l'elezione della Camera dei Deputati, alle singole regioni per l'elezione del Senato della Repubblica e alle singole ripartizioni della circoscrizione Estero per l'elezione di Camera e Senato, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione. Detti decreti, inoltre, fissano, nell'ambito di ciascuna circoscrizione e regione, il numero di seggi da attribuire ai collegi uninominali e plurinominali.

4. Quali sono le competenze del Ministero nell'esame ed ammissione dei contrassegni per le elezioni politiche?

Presso il Ministero dell'Interno, le forze politiche interessate alla competizione elettorale sono tenute a depositare, tra l'altro, il contrassegno della lista elettorale, non prima delle ore 8 del 44° giorno e non oltre le ore 16 del 42° giorno antecedente quello della votazione. In generale, vige il divieto di presentare contrassegni identici o confondibili con quelli che riproducono simboli, elementi o diciture utilizzati da altri partiti o utilizzati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento, in quanto potrebbero trarre in errore l'elettore. Il Ministero dell'Interno, nei due giorni successivi a quello in cui è scaduto il termine per il deposito, restituisce un esemplare del contrassegno con l'attestazione dell'avvenuto deposito e della sua regolarità.

Il Ministero invita il depositante a sostituire, entro 48 ore dalla notifica dell'avviso ministeriale, eventuali contrassegni irregolari. Se il contrassegno dichiarato irregolare non viene sostituito nel termine indicato o se continua a presentare elementi di irregolarità, esso sarà ruscato. Avverso tale provvedimento è ammessa opposizione all'Ufficio centrale nazionale costituito presso la Corte di Cassazione. Al Ministero dell'Interno vengono, altresì, comunicate, per essere tempestivamente trasmesse agli uffici preposti alla ricezione ed ammissione delle liste dei candidati (Corti d'Appello del capoluogo di regione), le designazioni, per ciascuna circoscrizione, di un rappresentante effettivo e di un rappresentante supplente del partito o gruppo politico, incaricati di depositare le suddette liste

in occasione delle elezioni politiche e delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

5. Quali sono le attività di coordinamento e vigilanza del Ministero e delle Prefetture durante le elezioni?

Il Ministero dell'Interno provvede ad emanare puntuali circolari esplicative di ogni specifico adempimento elettorale che va compiuto nelle stringenti tempistiche dettate dalla normativa di settore. Gli indirizzi forniti vengono, poi, estesi dalle Prefetture a tutti gli altri enti interessati dalle operazioni elettorali (uffici elettorali comunali, uffici giudiziari, Forze dell'Ordine).

Il Ministero predispone tradizionalmente apposite pubblicazioni, per ogni tipologia di elezione, recanti istruzioni utili a tutti gli operatori del settore e redige, altresì, tutta la modulistica per lo svolgimento del procedimento elettorale, dalle istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature agli schemi di verbale che guidano le operazioni degli uffici elettorali di sezione e degli uffici competenti alla proclamazione degli eletti.

Il Ministero provvede, inoltre, per il tramite delle Prefetture, alla fornitura di tutto il materiale occorrente per lo svolgimento delle consultazioni (tra cui, le cartoline-avviso) e per i seggi (urne, matite copiative, verbali, tabelle di scrutinio, timbri). Le Prefetture, poi, completate le operazioni di confezionamento dei plichi con il materiale, ne organizzano la distribuzione ai comuni per la successiva consegna alle singole sezioni.

Ulteriore attività dell'Amministrazione dell'Interno attiene alla vigilanza sulla predisposizione dei manifesti ufficiali e schede di votazione: invero, una volta acquisite dagli uffici competenti i verbali di ammissione delle liste dei candidati, con il relativo numero di sorteggio – che risulta decisivo per l'ordine di stampa delle liste – le Prefetture verificano la corretta predisposizione di manifesti di candidati e di schede di votazione, apponendovi il c.d. “*visto si stampi*”.

Il Ministero, per il tramite delle Prefetture, svolge, ancora, un'importante attività di vigilanza durante la propaganda elettorale tradizionale. In particolare, le Prefetture richiamano l'attenzione delle Forze dell'Ordine, degli uffici comunali e di tutti gli attori coinvolti nella competizione elettorale, invitando al rispetto della normativa sulla propaganda elettorale che disciplina l'ordinato svolgersi di riunioni elettorali, comizi, le affissioni di propaganda negli appositi spazi, ecc.

6. Quali sono le competenze in relazione agli elettori residenti all'estero?

Il Ministero predispone l'elenco provvisorio e, poi, quello definitivo degli elettori italiani residenti all'estero che, in occasione di elezioni politiche e referendum nazionali, votano per corrispondenza (salvo che abbiano esercitato il diritto di opzione per votare in Italia oppure a meno che non risiedano in Stati nei quali non sia ammesso il voto per corrispondenza), nonché dell'elenco degli elettori residenti negli Stati dell'U.E. che votano nei seggi ivi istituiti per i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Gli elenchi vengono elaborati informaticamente, su una piattaforma dedicata del Dipartimento Affari Interni e Territoriali, previo allineamento delle posizioni contenute nelle anagrafi degli italiani residenti all'estero (tenute dal Ministero dell'Interno e dai Comuni) e negli schedari consolari.

7. Quali sono le attività di raccolta e diffusione dei risultati elettorali ufficiali?

Durante la singola tornata elettorale, il Ministero dell'Interno, per il tramite delle Prefetture, vigila sull'insediamento degli uffici di seggio il sabato precedente la votazione e sulla ricostituzione del medesimo ufficio il giorno della votazione.

Inoltre, attraverso la piattaforma “SIEL” del Dipartimento Affari Interni e Territoriali del Ministero, i Comuni trasmettono i dati in ordine alla affluenza dei votanti (alle ore 12, alle ore 19 e alle ore 23) e allo scrutinio. In particolare, i Comuni forniscono i dati (parziali e definitivi) relativi, tra l'altro, a: numero di sezioni scrutinate, numero di votanti, numero totale delle schede bianche, nulle, e delle schede che contengono voti contestati e non attribuiti, numero di voti validi ottenuti da ciascun candidato uninominale, totale dei voti validi ottenuti da tutti i candidati uninominali, numero dei voti

validi ottenuti da ciascuna lista e totale dei voti ottenuti da tutte le liste. I dati vengono, poi, “validati” dalle Prefetture.

La raccolta e la diffusione di tali dati ufficiosi, sebbene abbia carattere meramente divulgativo nei confronti dei mass media, delle forze politiche e di tutta l’opinione pubblica, è un’attività particolarmente delicata dal punto di vista tecnico-informatico, anche nell’ottica di revisione di tutti i programmi di assegnazione dei seggi nei frequenti casi di modifiche legislative. La proclamazione dei risultati ufficiali delle consultazioni è demandata, invece, ad appositi Uffici retti da magistrati che assegnano i seggi ed individuano gli eletti sulla base delle somme dei dati riportati nei verbali cartacei ufficiali redatti da tutti gli uffici elettorali di sezione a conclusione dello scrutinio.

8. Quali sono le competenze dell’Amministrazione dell’Interno nelle elezioni comunali?

Il Ministero fissa la data del turno primaverile ordinario di elezioni amministrative e di quello autunnale per i comuni sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata.

Dirigenti e funzionari delle Prefetture – in qualità di presidenti e componenti delle Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali nominati dal Presidente della Corte d’Appello su designazione del Prefetto – in occasione di elezioni comunali, sono chiamati all’esame e alla conseguente ammissione o ritorsione dei simboli, delle liste e dei candidati, nonché al sorteggio dei candidati e delle liste ai fini dell’attribuzione dell’ordine con cui i candidati verranno poi indicati nei manifesti e nelle schede.

9. Quali sono i compiti delle Commissioni elettorali circondariali nella tenuta delle liste elettorali?

Le Commissioni elettorali circondariali sono chiamate a compiere periodici adempimenti di tenuta e revisione delle liste elettorali. Più nel dettaglio, gli uffici elettorali comunali provvedono, entro il 30 giugno ed il 31 dicembre, alle revisioni semestrali (dalle quali il Ministero, tramite le Prefetture raccoglie, per ogni comune, i dati statistici relativi al numero degli iscritti nelle liste, all’entità delle sezioni elettorali e degli edifici in cui sono ubicate le sezioni stesse nonché al numero degli iscritti che compiono il 18° anno di età nel semestre successivo a quello interessato ed al numero degli elettori residenti all’estero) e dinamiche, entro il 31 gennaio ed il 31 luglio (con le quali si provvede a cancellazioni o iscrizioni dalle liste comunali per trasferimento di residenza, per perdita/riacquisto della cittadinanza, per perdita/riacquisto del diritto al voto a seguito di sentenza). Alle citate Commissioni elettorali circondariali spetta il compito di vigilare sui predetti adempimenti e, altresì, sulle operazioni di revisione straordinaria delle liste stesse negli ultimi giorni prima di ogni consultazione elettorale e referendaria.

10. Quali sono le attribuzioni del Ministero sull’Anagrafe nazionale degli Amministratori locali e regionali?

Spetta al Ministero la tenuta ed il continuo aggiornamento dell’Anagrafe nazionale degli Amministratori locali, contenente l’elenco di tutti i presidenti di regione, sindaci, assessori e consiglieri regionali, comunali eletti, con i relativi dati anagrafici e la lista o il gruppo politico di riferimento. I dati sono acquisiti dal Ministero dell’Interno presso regioni, province e comuni attraverso sistemi di comunicazione telematica e vengono “validati” dalle Prefetture-UTG.

18. SCIOGLIMENTI “ORDINARI” E PER “CRIMINALITÀ ORGANIZZATA DI TIPO MAFIOSO”

(Filippo Romano)

1. Cos'è lo scioglimento di un ente locale?

È il provvedimento – di competenza del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno (previa deliberazione del Consiglio dei ministri se per mafia) – di natura cautelare ovvero sanzionatoria (a seconda delle cause di scioglimento) con il quale si rimuove il Consiglio comunale, provinciale o metropolitano, oppure altro analogo organo (es. per le Asp) con la conseguenza di rendere necessaria una amministrazione straordinaria dell'Ente, che si apre con la nomina di uno o più commissari straordinari per la provvisoria gestione, fino al ristabilimento delle normali condizioni di funzionamento. La rimozione del consiglio, infatti, di norma comporta la decadenza degli altri organi di indirizzo politico (sindaci, giunte ecc.); quella per mafia, ne comporta la decadenza in ogni caso. La funzione pubblica in cui rientrano i poteri di scioglimento è detta di “controllo sugli organi”.

2. Quando si verifica lo scioglimento “ordinario”? E come si procede?

Lo scioglimento tradizionalmente tipizzato nella legislazione è disciplinato dall'art. 141 del TUEL (d.lgs. 267/2000) e si ha per tre ordini di ragioni:

- a) compimento di atti contrari alla Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;
- b) impossibilità di normale funzionamento degli organi e dei servizi (per impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso o dimissioni del sindaco o del presidente della provincia; per cessazione dalla carica per dimissioni contestuali della metà più uno dei membri assegnati (ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente); attenzione: in caso di dimissioni non contestuali si hanno successive surroghe dei consiglieri dimessi con i più votati dei non eletti, ma se la surroga è impossibile fino alla metà dei componenti del consiglio per difetto o per rifiuto dei subentranti, allora si ha parimenti scioglimento;
- c) mancata approvazione nei termini del bilancio e, per gli enti al di sopra dei mille abitanti, la mancata adozione dei relativi strumenti urbanistici generali entro i 19 mesi dall'insediamento del consiglio (in questo caso, il decreto di scioglimento del consiglio è adottato su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti).

In genere, anche se la legge lo dispone solo nell'ambito delle complesse procedure legate allo scioglimento per mancata approvazione del bilancio e degli strumenti urbanistici, è d'uso che il Prefetto invii una diffida all'ente. Decorso i termini per la diffida ovvero inutilmente espletati i tentativi di cessazione delle condotte illecite, il Prefetto cura la fase istruttoria, inviando al Ministro dell'Interno una relazione contenente la proposta di scioglimento, che il Ministro eventualmente farà sua presentandola in Consiglio dei Ministri, per giungere infine alla firma del Presidente della Repubblica. Con lo stesso provvedimento viene individuato un commissario (ed eventualmente uno o più sub commissari).

Lo scioglimento può essere provvisoriamente disposto dal Prefetto, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, nei casi di grave e urgente necessità purché sia iniziata la procedura; in tal caso nomina un commissario prefettizio per la provvisoria amministrazione dell'ente.

3. Quando si verifica lo scioglimento per infiltrazioni o condizionamento della criminalità organizzata di tipo mafioso?

Introdotta nella legislazione nei primi anni novanta del secolo scorso, per l'insufficienza dello strumento dello scioglimento per motivi di ordine pubblico di fronte al dilagare del fenomeno mafioso, la fattispecie di cui all'art. 143 TUEL si pone come speciale rispetto a quelle dell'art. 141. L'elemento di specialità risiede nella causa di scioglimento (e nella durata: v. domanda n. 5): l'infiltrazione o il condizionamento mafioso, che si verifica quando, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata

di tipo mafioso o simile, ovvero su forme di condizionamento; tali collegamenti o condizionamenti devono essere tali da determinare “un’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi” e “da compromettere il buon andamento o l’imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi”, oppure tali da arrecare “grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”.

4. Come è articolata la procedura per lo scioglimento “per mafia”?

Lo scioglimento ex art. 143 TUEL è disposto con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell’Interno previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. La proposta del Ministro ha origine da una relazione del prefetto competente per territorio, il quale o ha ragioni sufficienti per formularla direttamente (per esempio a seguito di operazioni giudiziarie di chiaro segno) oppure avvia una fase istruttoria sulla base di notizie localmente assunte. In tal caso, chiesta e ottenuta apposita delega dal Ministro dell’interno (che è titolare dei relativi poteri di accesso e accertamento ai sensi del D.L. 345/1991), il prefetto nomina una commissione d’indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione (di norma dell’Interno). La commissione effettua accesso presso l’Ente locale e deve terminare i propri accertamenti entro tre mesi (termine rinnovabile una sola volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi); infine rassegna al prefetto le proprie conclusioni. Entro ulteriori quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d’indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito elementi di valutazione in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il prefetto “sentito il comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica”, invia al Ministro dell’interno la propria relazione, indicando gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antigiuridica. Ove vengano in rilievo fatti oggetto di procedimento penale pendente, il prefetto può richiedere informazioni al procuratore della Repubblica in deroga all’articolo 329 del codice di procedura penale.

Qualora si valuti di non dover dare luogo allo scioglimento o ad altri provvedimenti ablativi (v. domanda n. 6), il Ministro dell’interno emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti negativi dell’attività di accertamento.

Infine, nel caso in cui ricorrano motivi di urgente necessità, il prefetto, nelle more della procedura sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell’ente mediante invio di commissari prefettizi, per un massimo di sessanta giorni.

5. Quali enti locali possono essere colpiti da scioglimento? E per quanto tempo?

Oltre ai comuni e alle province (e ovviamente alle Città metropolitane) possono essere sciolte le comunità montane, le comunità isolate, le unioni di comuni e i consorzi fra enti locali (nei quali casi, il decreto è a firma del Ministro dell’Interno (e non del Capo dello Stato: art. 141/8 TUEL).

Per gli scioglimenti “ordinari” cioè quelli non per mafia, la durata coincide con il lasso di tempo intercorrente fra l’entrata in vigore del decreto di scioglimento e il primo turno elettorale utile (dunque può variare da pochi mesi a circa un anno); per gli enti che non vanno a lezione (come le unioni di comuni o i consorzi), fino alla ricostituzione degli organi secondo i rispettivi ordinamenti. Per gli enti sciolti per mafia, il termine ordinario va da dodici a diciotto mesi, prorogabili di altri sei, cui va aggiunto il tempo a quel punto mancante per il primo turno elettorale utile. Per i soli enti sciolti per mafia, esiste la possibilità di un apposito turno elettorale straordinario da tenersi fra il 15 ottobre e il 15 dicembre dell’anno, qualora il primo turno utile disti più di sei mesi dal termine della gestione commissariale.

Gli enti sciolti per mafia, nei cinque anni successivi alla data del decreto di scioglimento, devono acquisire la documentazione antimafia previamente alla stipula di qualsiasi contratto o subcontratto, a prescindere dal valore economico (Codice delle leggi antimafia, D.Lgs. 159/2011, art. 100).

6. Possono essere sospesi o rimossi singoli amministratori locali?

Oltre ai consigli possono essere rimossi anche singoli amministratori (consiglieri o sindaci, presidenti e assessori, anche di consorzi, comunità montane e circoscrizioni). In tal caso il provvedimento ablativo è di competenza del Ministro dell'interno e ricorre quando gli amministratori compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico. Anche in questo caso, come per lo scioglimento dei consigli, nelle more della procedura il prefetto può sospendere gli amministratori per motivi di grave e urgente necessità.

Una specifica fattispecie prevede la rimozione per inadempimento dei doveri in materia di gestione dei rifiuti e realizzazione degli impianti di smaltimento (ma solo nei territori in cui sia stata dichiarata emergenza rifiuti ai sensi della L. 225/1992).

Possono essere colpiti da provvedimenti ablativi anche alcuni dirigenti e dipendenti (segretario comunale o provinciale, direttore generale, dirigenti e dipendenti a qualunque titolo). Accade nelle procedure di accesso per eventuale scioglimento per mafia, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di condizionamento o infiltrazione criminale non (o non solo) con riferimento all'intero ente ma a qualcuno dei predetti funzionari. In tal caso, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato "ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente", inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare.

7. Chi gestisce gli enti locali sciolti? E con quali poteri?

Per gli scioglimenti "ordinari", con lo stesso decreto presidenziale che dispone lo scioglimento, viene nominato un Commissario straordinario (talvolta affiancato da uno o più sub-commissari in ragione delle dimensioni dell'Ente).

Per quelli da infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata, lo stesso decreto di scioglimento nomina una Commissione straordinaria composta da tre commissari, scelti fra funzionari statali in servizio o in pensione e magistrati in pensione (di norma si tratta di funzionari prefettizi o comunque dell'Amministrazione civile dell'Interno) (art. 144 TUEL).

La commissione straordinaria può essere affiancata da unità di personale amministrativo o tecnico – detti "sovraordinati" perché possono "sovrapporsi" alla struttura organizzativa ordinaria dell'ente commissariato – che vengono temporaneamente distaccati o comandati da altre amministrazioni pubbliche e retribuiti a spese del Ministero dell'Interno, cui si provvede con fondi e beni confiscati alla criminalità organizzata. La certificazione finale di lodevole servizio per detto personale costituisce titolo valutabile per la progressione in carriera o i concorsi pubblici (art. 145 TUEL).

Le commissioni straordinarie entro i primi 60 giorni adottano un piano di priorità delle opere pubbliche indifferibili (ma possono anche rescindere contratti già in corso ove risultino "inquinati" dalla situazione di condizionamento mafioso) e lo trasmettono al prefetto per valutazione in Comitato provinciale della pubblica amministrazione e successiva trasmissione alla Cassa depositi e prestiti e alla Regione competente, per una dichiarazione di priorità a contributi e finanziamenti, anche per enti in dissesto purché le opere siano interamente finanziate con appositi contributi e finanziamenti nell'ambito di quelli comunque destinati agli enti locali; tali disposizioni hanno avuto poca applicazione pratica per le condizioni cui sono sottoposti (art. 145 TUEL).

8. Cos'era la procedura di risanamento prefettizio? Il Prefetto può entrare nella gestione di un ente senza che questo sia sciolto?

Il DL 113/2018 aveva introdotto nel corpo dell'art. 143 TUEL un comma (il 7-bis) che prevedeva, anche nel caso in cui l'accesso all'ente e i connessi accertamenti non diano luogo a scioglimento (v. domanda n. 4), una procedura di risanamento ove comunque fossero emerse "situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi". Tale procedura prevedeva che il prefetto indicasse i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine, e

fornisse supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici; in caso di inadempimento era poi prevista la nomina di commissari *ad acta*. La disposizione è stata giudicata costituzionalmente illegittima per lesione dell'autonomia locale dalla Corte Costituzionale con sentenza 195 del 2019.

9. Quali conseguenze sanzionatorie ha lo scioglimento per mafia sugli amministratori?

Gli amministratori degli enti sciolti per mafia possono essere colpiti da dichiarazione di incandidabilità alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento.

Tale dichiarazione – incidendo su diritti di rilievo costituzionale (elettorato passivo) – è di competenza del giudice. A tal fine, il Ministro dell'interno (normalmente su iniziativa del prefetto) invia la proposta di scioglimento dell'Ente al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata – che di per sé sono riferiti all'ente nel suo complesso – con specifico riferimento a uno o più amministratori.

SEZIONE III – LIBERTÀ CIVILI E IMMIGRAZIONE

19. IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DELLO STRANIERO

(Cosimo Gambadauro, Federica Nicolosi, Federico Izzi)

1. Cos'è il sistema di accoglienza e quali sono i principali riferimenti normativi in materia?

Diversamente dalle politiche di ammissione di quote di cittadini extra UE, periodicamente regolate con un “decreto-flussi” per disciplinarne l’accesso al lavoro subordinato e autonomo nonché per particolari casi individuati nel suddetto provvedimento, il sistema di accoglienza è rivolto ai rifugiati ed ai richiedenti asilo entrati in Italia in maniera irregolare, oppure successivamente rintracciati sul territorio sprovvisti o privi per scadenza del visto o del permesso di soggiorno.

La normativa di riferimento è contenuta nel “Testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero” (d.lgs. n. 286/1998, modificato in parte dalla legge n. 189/2002, c.d. “Bossi-Fini”), nonché nel d.lgs. n. 142/2015 e ss.mm., che ha ridisegnato il sistema di accoglienza per i richiedenti la protezione internazionale. Si segnala, altresì, la legge n. 47/2017, c.d. “legge Zampa”, in materia di misure di protezione per minori stranieri non accompagnati.

E’ stato dichiarato con Delibera del Consiglio dei Ministri dell’11 aprile 2023 lo stato di emergenza in conseguenza dell’eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo. A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, più volte prorogato nel corso del tempo e tuttora in corso, sono state emanate disposizioni di attuazione aventi carattere derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria. A titolo di esempio, può citarsi in particolare l’ordinanza n. 984 del 16 aprile 2023 del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, vigente nelle Regioni ivi menzionate. Con l’ordinanza in oggetto è stato nominato Commissario delegato per la gestione dell’emergenza il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno, che può avvalersi dei Prefetti in qualità di soggetti attuatori sul territorio, oltre che delle strutture, dei mezzi e delle risorse umane delle forze armate e delle forze dell’ordine, per il trasporto delle persone migranti. Con la medesima ordinanza sono state previste importanti disposizioni derogatorie alla normativa vigente, con particolare riguardo a quella afferente ai contratti pubblici.

Da ultimo, con il Decreto Legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito dalla Legge 9 dicembre 2024, n. 187, sono state introdotte ulteriori importanti disposizioni in materia. In particolare, è stata introdotta una nuova disciplina concernente le attività degli aeromobili privati che collaborano con le attività di ricerca e soccorso dei migranti in mare: i piloti degli aeromobili o droni che partono o atterrano in Italia ed effettuano ricerca finalizzata al soccorso in mare hanno l’obbligo di informare immediatamente di ogni emergenza l’ente dei servizi del traffico aereo competente, il Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo responsabile per l’area e i centri di coordinamento degli Stati costieri; inoltre, sono stati ridotti i termini per l’impugnazione del provvedimento di fermo amministrativo (da 60 giorni a 10), nonché per il successivo provvedimento del Prefetto (da 20 giorni a 5) e, al n. 2), attribuendo al Prefetto, competente ai sensi della legge n. 689 del 1981, il potere di sospendere l’efficacia esecutiva del fermo amministrativo impugnato. Le norme racchiuse nel suddetto Decreto Legge prevedono che lo straniero richiedente asilo ha specifici obblighi di collaborazione e cooperazione con le autorità competenti ai fini dell’accertamento della propria età, identità, cittadinanza nonché ai paesi in cui ha soggiornato e transitato, l’obbligo include gli stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi in mare. In caso di mancata cooperazione il questore può disporre che gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza procedano all’accesso immediato ai dati identificativi e ai documenti contenuti nei dispositivi elettronici, con divieto di accesso a corrispondenza e comunicazioni. Le nuove norme intervengono anche sulla disciplina di ritiro implicito della domanda di protezione internazionale, prevedendo che la domanda

di protezione internazionale si intenda implicitamente ritirata nei casi in cui il richiedente, fatto salvo il caso alcune eccezioni, prima di essere convocato per il colloquio di cui all'articolo, si allontana senza giustificato motivo dalle strutture di accoglienza ovvero si sottrae alla misura del trattenimento, ovvero non si presenta al colloquio personale disposto dalla Commissione.

2. Chi sono gli stranieri destinatari dell'accoglienza?

Risultano destinatari di primissima accoglienza ed assistenza nei "punti di crisi" (Hotspot) gli stranieri sopraggiunti nel Paese via mare o via terra, in favore dei quali, prima dell'accertamento del diritto di asilo, vengono poste in essere le attività di soccorso e le procedure di identificazione, coordinate sul territorio dalle prefetture nell'ambito di un sistema che annovera tra i suoi componenti le forze di polizia, gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF), le aziende sanitarie provinciali (ASP) e, a vario titolo, gli enti locali, la Croce Rossa Italiana, Save the Children, UNHCR, Frontex, EUAA ed associazioni di volontariato.

All'esito di tali operazioni, si apre una differente procedura a seconda che gli stranieri chiedano o meno la protezione internazionale.

In tale ultima evenienza, gli immigrati irregolari ricevono la notifica di un provvedimento di espulsione o respingimento e sono collocati, in attesa dell'esecuzione del rimpatrio, nei CPR (Centri di Permanenza per il Rimpatrio). Per coloro che, invece, richiedono la protezione internazionale si profila il procedimento di accertamento del diritto di asilo, che, nelle more del relativo espletamento, dà diritto di accesso alle misure di accoglienza previste dall'ordinamento.

3. Quali sono i requisiti per accedere al sistema di accoglienza?

L'accesso al servizio di accoglienza territoriale avviene con la formalizzazione della domanda di protezione internazionale, cui è sotteso il presupposto dell'assenza dei mezzi di sussistenza da parte del richiedente.

Tali misure sono assicurate per tutta la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione o, se interposto ricorso, sino alla pronuncia in merito all'istanza di sospensione.

La revoca delle misure d'accoglienza può essere disposta dal Prefetto territorialmente competente nelle ipotesi contemplate dall'art. 23 d.lgs. n. 142/2015, tenendo conto della condizione di vulnerabilità del soggetto e, ove accertata la disponibilità da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti, questi è tenuto a rimborsare i costi sostenuti per i servizi di cui ha indebitamente usufruito. In seguito al D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito dalla L. 5 maggio 2023, n. 50 (c.d. Decreto Cutro), è stata modificata la disposizione testé citata, in ottemperanza agli orientamenti della giurisprudenza europea, che escludono che la violazione di norme comportamentali possa determinare la perdita delle condizioni alloggiative e prediligono sanzioni alternative, tra le quali la decurtazione dei benefici economici riconosciuti al migrante (c.d. pocket money).

Inoltre, in seguito al già citato D.L. 145/2024, è stata individuata una nuova fattispecie di condotta del richiedente la protezione internazionale al verificarsi della quale è attivata la procedura accelerata, cioè l'obbligo della Commissione territoriale di effettuare l'audizione del richiedente entro sette giorni ed emettere la decisione entro i successivi due giorni. La condizione riguarda lo straniero richiedente che è entrato o si è trattenuto irregolarmente in Italia e ha presentato domanda di protezione internazionale, senza giustificato motivo, oltre il termine di novanta giorni dal suo ingresso in Italia.

4. Quali sono le fasi del sistema di accoglienza?

L'accoglienza in Italia si articola su due livelli: una fase di prima accoglienza nelle strutture di cui agli artt. 9 e 11 d.lgs. n. 142/2015 ed una seconda fase assicurata nella rete SAI.

La prima accoglienza comporta l'erogazione dei servizi di assistenza materiale, sociale, legale, sanitaria, di mediazione linguistica, psicologica, in centri collettivi in cui i migranti possono

manifestare o meno volontà di protezione internazionale, qualora questa procedura non sia già stata definita all'atto dell'ingresso nel Paese.

La seconda accoglienza, costituita dalla rete SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione), è riservata ai titolari di protezione nonché ai richiedenti asilo ancora in attesa del completamento dell'iter procedimentale e persegue, altresì, finalità di inserimento, integrazione e orientamento lavorativo.

5. Quali sono le procedure previste prima dell'accesso alle misure di accoglienza e le relative strutture?

Prima dell'accesso alle strutture di prima accoglienza, si dà corso all'identificazione dei migranti nei luoghi di sbarco o, comunque, nelle immediate vicinanze o punti di accesso al territorio nazionale.

Tali operazioni si svolgono, di norma, all'interno di *Hotspot* ("punti di crisi"), ove istituiti, oppure in strutture temporanee a tal fine allestite. Nell'*Hotspot* il metodo di lavoro è in *team*. Coordinate dalla prefettura, le forze di polizia, il personale sanitario e le organizzazioni internazionali e non governative lavorano in piena sinergia con i *team* europei *Frontex*, a supporto delle identificazioni di polizia, ed *EUAA* (Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo), che si occupa degli aspetti concernenti la documentazione di cui alla richiesta d'asilo.

Il cosiddetto "*Hotspot approach*" involge numerose procedure che muovono dagli interventi di salvataggio e sbarco allo *screening* medico ed alla tempestiva valutazione di vulnerabilità, fino al trasporto nelle sedi *Hotspot*, ove si definiscono l'identificazione e l'intervista ad opera di funzionari dell'ufficio immigrazione della locale questura, che confluiscono nel c.d. foglio-notizie contenente le generalità, la foto e le informazioni di base della persona, nonché l'indicazione circa la volontà o meno di richiedere la protezione internazionale.

Evase le menzionate preliminari attività, i migranti potrebbero essere ulteriormente intervistati da funzionari di polizia con l'apporto di operatori *Frontex*, al fine di acquisire informazioni utili per scopi investigativi, cui segue il foto-segnalamento e la registrazione di "ingresso irregolare" oppure di richiesta di asilo.

Il periodo di permanenza nella struttura *Hotspot* dovrebbe essere, auspicabilmente, il più breve possibile e, comunque, non superiore alle 72 ore dall'arrivo del migrante (sebbene possa accadere che tale termine sia superato per esigenze investigative, condizioni meteo avverse al trasferimento, indisponibilità di posti nelle strutture di prima accoglienza, etc.).

A seguito delle procedure effettuate negli *Hotspot* (o nelle altre strutture temporanee), la prefettura organizza i trasferimenti verso i centri di accoglienza in conformità alle disponibilità indicate dal Ministero dell'Interno su base regionale (la prefettura capoluogo di regione effettua il piano di riparto per quote tra le varie provincie di competenza).

La destinazione dei migranti è diretta a diverse tipologie di centri.

In particolare, vengono trasferiti in centri di accoglienza per richiedenti asilo i migranti che abbiano manifestato volontà di protezione internazionale, mentre i *relocandi*, aderenti alla procedura di ricollocazione (ammessa per nazionalità con alto tasso di riconoscimento della protezione internazionale), vengono condotti in centri governativi appositamente individuati, ove i funzionari incaricati dei Paesi europei effettuano le interviste.

I migranti non richiedenti protezione internazionale o senza diritto a soggiornare sul territorio nazionale, dopo la compilazione del foglio notizie, ricevono la notifica del provvedimento di respingimento del Questore o di espulsione del Prefetto, atti, questi, eseguiti immediatamente oppure dopo il trasferimento in Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) o, nel caso di insufficienza dei posti, mediante l'ordine del Questore a lasciare il territorio nazionale entro sette giorni.

Ricorrendone i presupposti, i provvedimenti di espulsione o di respingimento possono essere adempiuti anche attraverso il rimpatrio volontario o l'emissione di misure alternative al trattenimento, ferma restando la possibilità di presentare in ogni momento all'interno dei CPR domanda di protezione internazionale.

6. Come si articola la prima accoglienza?

I **Centri di prima accoglienza (CPA)** intesi, nella prassi, anche **CARA (Centri di accoglienza per i richiedenti asilo)** garantiscono prima accoglienza allo straniero richiedente asilo per il tempo necessario all'identificazione, all'avvio delle procedure afferenti alla protezione internazionale e, quindi, alla verifica in ordine alla regolarità della sua permanenza in Italia.

Espletate le propedeutiche operazioni di identificazione e l'accertamento delle condizioni di salute, sussistendone i requisiti, il richiedente asilo che esprima richiesta di protezione internazionale è trasferito nelle strutture di seconda accoglienza, a meno che vi sia indisponibilità alloggiativa, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di migranti. In tal caso, come avviene frequentemente, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente al fine di ponderare esigenze particolari ed eventuali situazioni di vulnerabilità, l'ospitalità può essere disposta dal Prefetto in strutture di prima accoglienza appositamente allestite: i **CAS, Centri di Accoglienza Straordinaria**. La collocazione in tali strutture dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente in centri deputati alla seconda accoglienza.

I centri di prima accoglienza sono gestiti da soggetti individuati tramite apposite procedure di gara indette dalla prefettura territorialmente competente, che assicurano i servizi previsti dal capitolato d'appalto predisposto nel suo schema essenziale dal Ministero dell'Interno.

7. Cosa si intende per seconda accoglienza e come è strutturato il relativo sistema (SAI – Sistema Accoglienza ed Integrazione)?

Il **SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione)**, in precedenza nominato **SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati)**, poi **SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati)**, sino all'attuale denominazione, costituisce una rete di "seconda accoglienza" destinata ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale.

Lo **SPRAR** è stato istituito dall'art. 32 l. n. 189/2002, a seguito del protocollo d'intesa del 10 ottobre 2000 stipulato tra l'Alto Commissariato Onu per i Rifugiati (l'UNHCR), il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), fautori del Programma Nazionale Asilo (PNA), finalizzato all'istituzionalizzazione dello SPRAR ed alla razionalizzazione dei programmi di accoglienza attuati a livello periferico. L'intera rete è coordinata e monitorata da un Servizio Centrale, gestito dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), in seguito ad una convenzione sottoscritta con il Ministero dell'Interno.

Il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha rinominato lo SPRAR in **SIPROIMI – Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati**, riservato ai soli titolari di protezione internazionale ed a tutti i minori stranieri non accompagnati, nonché a soggetti particolarmente vulnerabili come i titolari di permesso di soggiorno per vittime di violenza o tratta, vittime di violenza domestica, motivi di salute, vittime di sfruttamento lavorativo, calamità, atti di particolare valore civile.

Il D.L. 21 ottobre 2020, n.130, convertito in legge 18 dicembre 2020, n.173, ha, infine, ridenominato il sistema in **SAI – Sistema di accoglienza e integrazione**, per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale oltre che dei titolari di protezione, dei minori stranieri non accompagnati, nonché degli stranieri in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età. Possono essere accolti, inoltre, i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, per casi peculiari (umanitari in regime transitorio, titolari di protezione sociale, vittime di violenza domestica, vittime di sfruttamento lavorativo), le vittime di calamità, i migranti cui è riconosciuto particolare valore civile, i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche.

Il SAI prevede due livelli di servizi di accoglienza cui accedono, al primo, i richiedenti protezione internazionale e, al secondo, tutte le altre categorie sopra elencate, con i precisi obiettivi di offrire misure di assistenza e protezione al singolo beneficiario e favorirne il percorso di integrazione e l'inserimento nel tessuto sociale.

I singoli progetti sono rivolti ai beneficiari ordinari, oppure ai vulnerabili (minori non accompagnati, nuclei monoparentali, vittime di tortura, beneficiari con disagio psichico), in presenza di condizioni fisiche o psicologiche che richiedano particolari interventi. I migranti singoli e/o le famiglie sono ospitati in appartamenti o in centri collettivi, mirando alla loro integrazione sul territorio.

8. Come funziona l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati?

Il minore straniero non accompagnato è un minore non avente cittadinanza italiana o europea, che si trova nel territorio italiano privo di assistenza e di rappresentanza da parte di genitori o adulti per lui legalmente responsabili.

La cornice normativa di riferimento è la c.d. “legge Zampa” (l. n. 47/2017) che ha perseguito il duplice fine di assicurare maggiore omogeneità in tutto il territorio nazionale e di rafforzare le garanzie per i minori nel rispetto delle convenzioni internazionali, attraverso la predisposizione di un distinto ed organico sistema organizzato in strutture dedicate alla prima accoglienza- identificazione (in cui il tempo di permanenza massima è dimezzato – da 60 a 30 giorni) ed al successivo trasferimento in regime di seconda accoglienza.

Tra le ulteriori novità, la previsione dell’istituzione di un albo di tutori volontari presso ogni tribunale dei minorenni, la semplificazione dell’iter di affido ed affidamento temporaneo con preferenza per le famiglie, il rilascio di sole 2 tipologie di permesso di soggiorno (per minore età o per motivi familiari), l’inserimento dei minori non accompagnati nelle istituzioni scolastiche e l’introduzione di idonee procedure per appurare la minore età in carico ad un’equipe multidisciplinare in luogo dei semplici accertamenti medici.

Chi viene a conoscenza della presenza di un minore straniero non accompagnato sul territorio nazionale ha il dovere di condurlo in questura per la redazione di un verbale di “consegna-presenza in carico” al servizio sociale/struttura di prima accoglienza e la conseguente segnalazione alla competente procura presso il tribunale per i minorenni tesa alla successiva ratifica delle misure di accoglienza, alla apertura della tutela ai sensi dell’art. 343 c.c. ed alla nomina del tutore.

L’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati si articola in due fasi: una prima in strutture governative ad alta specializzazione gestite dal Ministero dell’Interno, per il tempo strettamente necessario, comunque non eccedente i 30 giorni; una seconda fase nella rete SAI.

In carenza di posti presso le predette strutture, l’assistenza e l’accoglienza dei minori sono assicurate dal comune e, laddove ciò non fosse possibile in ragione di arrivi massicci, in strutture ricettive a loro esclusivamente destinate (C.A.S. MSNA) e attivate allo scopo dai Prefetti. In particolare, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l’accoglienza non possa essere assicurata presso strutture governative ovvero nel SAI, è disposta dal Prefetto, l’attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di cinquanta posti per ciascuna struttura. Nei casi di estrema urgenza la realizzazione o l’ampliamento delle strutture ricettive temporanee di cui al primo periodo sono consentiti in deroga al limite di capienza stabilito dalla medesima disposizione, nella misura massima del 50 per cento rispetto ai posti previsti. In caso di momentanea indisponibilità delle strutture ricettive temporanee di cui al presente comma, il prefetto dispone la provvisoria accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione dedicata nei centri e nelle strutture destinate ai richiedenti adulti, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, prorogabile al massimo di ulteriori sessanta giorni e comunque nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente allo scopo destinate. Tale disciplina è racchiusa nell’art. 19 del D. Lgs. 142/2015.

9. Quali sono state le peculiarità del sistema di accoglienza ed assistenza alle popolazioni afgane e ucraine, a seguito degli eventi bellici avvenuti nei rispettivi territori

I cittadini afgani e ucraini sono stati destinatari di una specifica disciplina in relazione agli eventi bellici che hanno interessato i rispettivi territori.

I **cittadini afgani**, nel caso di collaboratori (e dei loro familiari fino al primo grado) delle forze armate impegnate nella missione internazionale in Afghanistan, a seguito del ritiro del contingente

militare anche italiano, sono stati accolti presso la rete SAI, ampliata e specificamente dedicata, e CAS, previo periodo di quarantena di cui all'emergenza epidemiologica da Covid-19 in strutture del Ministero della Difesa, o messe a disposizione dalle Regioni.

Il Ministero dell'Interno, al riguardo, ha suggerito l'eventuale stipula di protocolli di intesa tra prefettura e soggetti disponibili a fornire, con proprie risorse professionali ed economiche, nel rispetto di adeguati standard, ospitalità integrata ai profughi afgiani, tra cui enti pubblici, organizzazioni non governative, enti di culto ed associazioni del terzo settore.

Al contempo, le disponibilità pervenute dagli enti locali sono state attenzionate per la sottoscrizione di accordi ex art. 15 l. n. 241/1990, al fine di affidare ai comuni la gestione dell'accoglienza, secondo la disciplina prevista per i CAS, con oneri a carico del Ministero dell'Interno, per poi eventualmente confluire nella rete SAI.

Per le manifestazioni solidaristiche pervenute da singoli cittadini, invece, la strada individuata è stata quella del prospettato coinvolgimento dei comuni.

Il conflitto bellico tra Russia e Ucraina è stato oggetto di dichiarazione dello stato di emergenza con delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022, cui è seguita l'adozione da parte del Capo Dipartimento della Protezione Civile di alcune ordinanze, la prima rubricata n. 872 del 4 marzo 2022, per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla **popolazione ucraina**.

Allo scopo di dispiegare, fin dall'ingresso nel territorio nazionale, ogni utile iniziativa di immediato sostegno ai profughi ucraini, tale ordinanza ha previsto che la sola richiesta di permesso di soggiorno presentata alla competente questura consentisse lo svolgimento di un'attività lavorativa, sia in forma subordinata, anche stagionale, che autonoma, garantendo, ai sensi della normativa comunitaria, il riconoscimento di una protezione temporanea.

La suddetta ordinanza ha rimarcato la centralità del ruolo attribuito in materia di accoglienza ai Prefetti, riconducendo tali prerogative alle disposizioni del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, con facoltà di attivare nuovi posti CAS anche in deroga allo schema di capitolato d'appalto approvato con D.M. del 29 gennaio 2021. Inoltre, pur ricollegando l'accoglienza in argomento al sistema CAS/SAI, è stato attribuito alle Regioni il compito di predisporre soluzioni urgenti di alloggio e di assistenza temporanea nell'eventualità di dover implementare le risorse abitative.

Come nel caso dei profughi afgiani, il Ministero dell'Interno ha richiamato l'attenzione sulla possibilità delle prefetture di stipulare accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990, onde affidare la gestione dell'accoglienza agli enti locali interessati secondo la disciplina del sistema CAS, con oneri a carico del citato Dicastero.

La maggior parte dei profughi ucraini è stata, comunque, accolta principalmente presso privati, sia pure per un periodo di tempo limitato e successivo alla presentazione in questura, usufruendo del contributo messo a disposizione dal Dipartimento di Protezione civile, che ha provveduto, altresì, ad erogare dei finanziamenti diretti alla c.d. accoglienza "diffusa", realizzata a seguito di acquisizione di manifestazioni di interesse, in cui un ruolo centrale è stato assegnato agli enti del terzo settore.

Da ultimo, con il Decreto Legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito dalla Legge 21 febbraio 2025, n. 15, nonché con l'Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 1123 del 29 dicembre 2024, sono state adottate una serie di misure volte alla progressiva assistenza dei beneficiari di protezione temporanea presso la rete CAS e alla revoca delle condizioni di accoglienza nei confronti dei cittadini ucraini che non usufruiscono dei relativi benefici reddituali.

20. PROTEZIONE INTERNAZIONALE

(Antonio Giannelli)

1. Quali sono le fonti normative di riferimento in ambito di protezione internazionale?

D. Which are the legal sources pertaining to international protection?

R. The main legal sources are: The 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol; Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted; Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast); Legislative Decree No 251/2007; Legislative Decree No 25/2008; Legislative Decree No 286/98.

2. Quale è l'autorità competente presso cui presentare la domanda di protezione internazionale?

D. What is the competent authority tasked with receiving requests for international protection?

R. The competent authority tasked with receiving request is asylum seeker's residence Police Office

3. Quali sono i presupposti per il riconoscimento delle forme di tutela riconosciuta dalla CT?

D. What are the grounds for recognizing international protection?

R. The grounds for recognizing international protection are the necessity to protect persons from political or other forms of persecution (a refugee, according to the Convention, is someone who is unable or unwilling to return to their country of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion) and to guarantee a safe place to persons that, if returned to their country of origin, would face a real risk of suffering serious harm

4. Quali tipi di decisione può assumere la Commissione territoriale?

D. Which kinds of determinations can be issued by the Territorial Commission?

R. The Territorial Commission can recognize: the refugee status, the status of person eligible for subsidiary protection, the special protection residence permit and the residence permit for medical treatment. The Territorial Commission could also choose to reject asylum seeker's request

5. Quanto durano i diversi permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura a seguito di decisione positiva della CT?

D. How long do the various residence permits issued by the competent Police Office last, after a positive determination issued by the Commission?

R. The refugee status and the status of person eligible for subsidiary protection last five years, the special protection residence permit lasts two years and the residence permit for medical treatment lasts six months or a year, as long as the duration of therapy needed.

6. Quali sono i Paesi di origine sicura identificati tramite decreto interministeriale dell'ottobre 2019?

D. Which are the "safe countries of origin" identified within the October 2019 intra-ministerial decree?

R. The "safe countries of origin" are Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Republic of Cabo Verde, Ghana, Kosovo, North Macedonia, Morocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ukraine

7. Come avviene la fase decisione in collegiale?

D. How is the decision-making process conducted during a collective meeting?

R. The decision-making process is based on the discussion of each request for international protection in a collective meeting among the President of the TC, two commissioners and an international protection and human law expert and the decision is taken by majority of the members.

8. Quanti sono i gradi di giudizio a cui un richiedente può accedere dopo un rigetto?

D. How many judgement phases can be accessed by the asylum seeker after a negative decision?

R. There are two possible judgement phases, before the national courts of first instance and before the High Court of Cassation

9. Che differenze ci sono tra un rigetto della domanda e un rigetto per una manifesta infondatezza?

D. What is the difference between a negative decision and a rejection based on a request determined to be manifestly unfounded?

R. In the first case the asylum seeker has the right to a review by or an appeal to a judicial authority within thirty days after the notification date and it is his/her right to stay in the Italian territory. In the second case the asylum seeker has the right to a review by or an appeal to a judicial authority within the fifteen days after the notification date and it is not his/her right to stay in the Italian territory automatically and the asylum seeker must submit a request before the court.

10. La protezione speciale è prevista dalla normativa internazionale o europea?

D. Is the special protection residence permit provided for under the international or European law?

R. No it isn't. The special protection residence permit is provided for under the Italian immigration code.

21. SPORTELLO UNICO IMMIGRAZIONE

(Federico Izzi)

1. Che cos'è lo Sportello Unico Immigrazione (SUI)?

Lo Sportello Unico Immigrazione, incardinato presso ogni Prefettura, costituisce l'Ufficio deputato a curare i rapporti con l'utenza con riferimento ad una variegata serie di funzioni afferenti al settore dell'immigrazione.

Il Decreto Ministeriale del 5 novembre 2020, recante la revisione della individuazione dei posti di funzione da conferire, nell'ambito delle Prefetture, ai Viceprefetti e ai Viceprefetti Aggiunti ai sensi degli artt. 10, 11 e 12 del Decreto Legislativo 19 maggio 2000, n. 139, ha ricondotto le attività dello Sportello unico per l'immigrazione nel novero dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Area IV – Tutela dei Diritti, Cittadinanza e Immigrazione.

In aggiunta ai compiti assegnati allo Sportello Unico Immigrazione, sui quali ci si soffermerà a breve, l'Area IV si occupa, tra l'altro, della definizione dei procedimenti in materia di cittadinanza, del riconoscimento delle persone giuridiche e della gestione dei Centri di Accoglienza Straordinaria situati sul territorio, salvi i profili di ordine contabile e contrattuale, di competenza di altro Ufficio della stessa Prefettura.

2. Quali sono i principali compiti affidati al SUI?

Lo Sportello unico per l'immigrazione è deputato, in particolare, allo svolgimento dei seguenti compiti:

- rilascio di nulla osta all'assunzione per lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, nonché stagionale, di cittadini stranieri non europei residenti all'estero, nell'ambito delle quote previste dal c.d. decreto-flussi;
- rilascio di nulla osta all'ingresso di cittadini stranieri per ricongiungimento familiare;
- conversione di alcune tipologie di permessi di soggiorno e in particolare quelli per studio o tirocinio e per lavoro stagionale in titoli di soggiorno per lavoro subordinato;
- rilascio di nulla osta all'assunzione per il lavoro in casi peculiari richiamati dagli articoli 27, 27 bis, 27 ter, 27 quater, 27 quinquies e 27 sexies del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
- attività concernenti l'emersione di rapporti di lavoro irregolare ai sensi dell'art. 103, del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella Legge 17 luglio 2020, n. 77.

Un elemento comune a tutti i procedimenti richiamati consiste nell'adozione di modalità per lo più telematiche per la loro trattazione.

Pertanto, sono anche ricorrenti alcuni momenti di interlocuzione in presenza presso gli uffici dello Sportello Unico Immigrazione, ad esempio per la consegna del c.d. kit per il rilascio del permesso di soggiorno.

Appare utile in particolare approfondire, tra le funzioni richiamate, le prime quattro, in quanto più ricorrenti nella prassi applicativa degli Sportelli Unici Immigrazione.

Infatti, le attività concernenti l'emersione dei rapporti di lavoro costituiscono oggetto di disposizioni che vengono emanate *ad hoc* qualora il legislatore intenda agevolare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro c.d. sommerso con i cittadini stranieri. L'ultima esperienza finora registrata in questo senso è quella relativa ai procedimenti concernenti l'emersione di rapporti di lavoro irregolare ai sensi dell'art. 103, del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella Legge 17 luglio 2020, n. 77. Pertanto, atteso che ogni procedura di emersione costituisce un fenomeno peculiare, non tutte le disposizioni e le prassi applicative seguite con riferimento alle precedenti esperienze risultano immediatamente applicabili a quelle successive.

3. Qual è il procedimento per il rilascio del nulla osta all'assunzione di lavoratori stranieri presso il SUI?

I cittadini originari di Paesi extra europei possono fare ingresso in Italia per lavoro subordinato non stagionale, stagionale e per lavoro autonomo nell'ambito delle quote di ingresso stabilite dal c.d.

decreto-flussi, che ne determina il contingente numerico massimo di ingresso con riferimento ai diversi profili professionali individuati di volta in volta.

Il richiedente deve normalmente comprovare il possesso di un requisito reddituale minimo, l'esistenza di un alloggio per il lavoratore straniero e la stipulazione di un contratto di soggiorno.

Il datore di lavoro che intende assumere presso la propria impresa in forma di lavoro subordinato deve in primo luogo attivarsi mediante la procedura telematica indicata sul sito internet del Ministero dell'Interno.

In tal modo, il datore di lavoro viene indirizzato al fine di richiedere il nulla osta allo Sportello Unico Immigrazione della Prefettura di competenza, ovvero quella della Provincia in cui deve svolgere l'attività lavorativa.

Lo Sportello Unico Immigrazione è quindi chiamato ad acquisire il parere della Questura e dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro competenti per territorio.

L'intera procedura dovrebbe essere attualmente svolta quasi completamente in via telematica attraverso gli applicativi in dotazione al Ministero dell'Interno.

Lo Sportello Unico Immigrazione, dopo aver svolto i controlli sulla documentazione presentata e aver acquisito il parere della Questura e dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, in presenza di tutti requisiti previsti, rilascia il nulla osta.

Il procedimento amministrativo condotto dallo Sportello Unico Immigrazione può avere esito negativo non solo in caso di parere avverso ad opera delle citate Amministrazioni, ma anche in caso di accertamento di condotte fraudolente da parte del datore di lavoro ai fini dell'acquisizione del suddetto nulla osta.

Significative novità sono state introdotte negli ultimi due anni in materia di decreto-flussi.

Mediante il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2023, recante "Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025", per la prima volta viene sperimentata una programmazione su base triennale, così come previsto dal decreto-legge n. 20 del 2023. Per il triennio 2023-2025 è stato quindi previsto un unico atto sia la programmazione del triennio, tenuto conto dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro, che la determinazione annuale delle quote. Il nuovo DPCM definisce, in particolare, i criteri per la determinazione dei flussi, nell'ambito e al di fuori delle quote, fissa le quote per il triennio e detta disposizioni sulle procedure.

Inoltre, tramite il Decreto Legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito dalla Legge 9 dicembre 2024, n. 187, recante disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali, è stato eliminato il limite delle quote per la conversione dei permessi di soggiorno rilasciati per lavoro stagionale, nonché per i permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciati da altro Stato membro dell'Unione Europea. Ciò in coerenza con quanto già disposto dal c.d. "decreto Cutro" (D.L. 20/2023 convertito dalla L. 50/2023) che aveva soppresso la previsione che subordinava la conversione dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi di studio e formazione alla disponibilità di una quota prevista dal decreto flussi. Con le nuove norme vengono digitalizzate le procedure di ingresso: si prevede la sottoscrizione in forma digitale del contratto di soggiorno e dell'accordo di integrazione direttamente tra le parti e non più presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione, con successiva trasmissione di tali atti allo Sportello da parte del datore di lavoro. Coerentemente con la digitalizzazione del procedimento, con riferimento alla fase successiva al rilascio del nulla osta lavoro subordinato, viene soppresso l'obbligo, per il datore di lavoro e il lavoratore, entro otto giorni dall'ingresso di quest'ultimo nel territorio nazionale, di recarsi presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione ai fini della sottoscrizione del contratto di soggiorno. Sono state, introdotte disposizioni finalizzate a prevenire o far fronte ad alcune condotte di datori di lavoro che, dopo l'inoltro della richiesta del nulla osta, si disinteressano del prosieguo del relativo procedimento amministrativo. In particolare, il datore di lavoro, dovrà

confermare la richiesta di nulla osta entro sette giorni dalla comunicazione di avvenuta conclusione degli accertamenti sulla domanda di visto di ingresso presentata dal lavoratore. Viene regolamentata e anticipata di mesi rispetto al c.d. click day, la fase di precompilazione dei moduli di domanda sul portale informatico messo a disposizione dal Ministero dell'interno. Si tratta di una fase in cui viene offerta ai datori di lavoro la possibilità di selezionare il modello di richiesta di nulla osta e predisporre i campi in modo che la domanda sia pronta per l'invio nella giornata del c.d. click day. Infine, le nuove norme introducono per il 2025 un limite massimo per le richieste di nulla osta al lavoro che possono essere presentate da singoli datori di lavoro che non si affidano all'intermediazione delle organizzazioni datoriali. Tale limite mira ad impedire la proliferazione di domande di singoli dietro le quali non c'è una reale offerta di lavoro. Per limitare le strumentalizzazioni, viene ora prevista la reintroduzione di un limite di tre richieste di nulla osta al lavoro presentate da datori di lavoro come utenti privati.

4. Qual è il procedimento per il rilascio del nulla osta per ricongiungimento familiare presso il SUI?

Si tratta di una delle funzioni più sensibili dello Sportello Unico Immigrazione, alla luce del coinvolgimento del diritto alla vita privata e familiare tutelato dall'articolo 8 delle Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

Il cittadino straniero che si trova regolarmente nel territorio nazionale con un permesso di soggiorno di validità non inferiore a un anno può chiedere allo Sportello Unico Immigrazione il nulla osta per ricongiungimento familiare se tale permesso è stato rilasciato per lavoro subordinato, lavoro autonomo, asilo politico, studio, motivi religiosi o familiari.

A tal fine, il richiedente deve dimostrare di essere in possesso di un reddito, facendo riferimento all'assegno sociale aumentato in base ad un calcolo che tiene conto degli appartenenti al nucleo familiare, nonché di un alloggio, che deve essere dotato dei requisiti igienici e sanitari, comprovati mediante certificato di idoneità abitativa.

Il ricongiungimento può essere effettuato in particolare con:

- il coniuge che abbia compiuto 18 anni e con cui il soggiornante in Italia non sia legalmente separato;
- i figli che, al momento della presentazione dell'istanza di ricongiungimento, siano minori di 18 anni, a condizione che non siano coniugati e che l'altro genitore, qualora vivente, abbia espresso il suo consenso;
- i figli maggiorenni che siano a carico dello straniero soggiornante in Italia, quando, per ragioni oggettive, non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita per gravi motivi di salute che comportino invalidità totale;
- i genitori a carico di età inferiore a 65 anni se non hanno altri figli nel Paese di origine e sono completamente a carico del figlio in Italia perché privi di reddito, ovvero, se di età superiore, se non hanno altri figli nel Paese di origine o di provenienza oppure se gli altri figli non hanno la possibilità di mantenerli a causa di gravi motivi di salute, documentabili e accertati dall'Ambasciata Italiana nel suddetto Paese;
- il genitore naturale del minore regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore.

Anche in questo caso, il procedimento dovrebbe avvenire quasi completamente in forma telematica. La domanda va indirizzata allo Sportello Unico Immigrazione presso la Prefettura che ha sede nella Provincia dove lo straniero ha la propria residenza, allegando la documentazione richiesta in formato digitale, al fine di attestare il possesso dei citati requisiti.

In caso di esito negativo dell'istruttoria procedimentale, lo Sportello Unico Immigrazione invia al richiedente, a mezzo posta elettronica certificata, una comunicazione di preavviso di rigetto ai sensi dell'art.10-bis della Legge n. 241 del 1990, indicandone i motivi. In questa ipotesi, il richiedente ha

la possibilità di far pervenire al medesimo Sportello osservazioni eventualmente corredate da documenti, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione.

Invece, in caso di esito positivo del procedimento, lo Sportello Unico Immigrazione, mediante posta elettronica certificata, convoca il richiedente per l'acquisizione della predetta documentazione in originale e provvede a trasmettere la comunicazione di avvenuto rilascio del nulla osta alla Rappresentanza diplomatico-consolare in Italia del Paese di origine, al fine di consentire il controllo dei requisiti dichiarati.

Infine, dopo tale ulteriore controllo, il richiedente viene riconvocato presso lo Sportello Unico Immigrazione al fine di registrare l'ingresso in Italia, presentare la documentazione originale richiesta nella convocazione e ritirare l'apposito kit postale necessario per la richiesta del permesso di soggiorno per motivi di famiglia, da inoltrare successivamente alla Questura.

All'esito della procedura, lo straniero ottiene un permesso di soggiorno per motivi di famiglia, che consente l'accesso ai servizi pubblici di carattere assistenziale, nonché a percorsi di studio e formazione anche professionale e allo stesso svolgimento di attività lavorativa in forma subordinata o autonoma.

Il citato Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 ha introdotto anche in questa materia alcune significative novità, tra cui la richiesta di un soggiorno legale e ininterrotto di almeno due anni (non più un anno) per i richiedenti e la verifica obbligatoria dell'idoneità alloggiativa da parte del Comune competente con particolare riguardo alle condizioni igienico-sanitarie e al numero degli occupanti. Le nuove disposizioni non si applicano ai titolari di protezione internazionale.

5. Qual è il procedimento per la conversione di alcune tipologie di permessi di soggiorno presso il SUI?

Lo Sportello Unico Immigrazione si occupa anche delle attività concernenti la conversione di alcune tipologie di permesso di soggiorno, tra le quali in particolare:

- permessi di soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale in corso di validità da convertire in permessi di soggiorno per motivi di lavoro;
- permessi di soggiorno per lavoro stagionale da convertire in permessi di soggiorno per lavoro subordinato;
- permessi di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo da convertire in permessi di lavoro subordinato, domestico o autonomo.

In merito alla prima ipotesi, i cittadini extraeuropei in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale in corso di validità possono richiedere la conversione del proprio titolo in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Peraltro, qualora il titolo di studio non sia stato conseguito all'esito di un percorso di studi universitario, questa facoltà può essere esercitata solo nell'ambito delle quote assegnate dai c.d. decreti flussi. Tale distinzione si riflette anche sulla modulistica adottata dallo Sportello Unico Immigrazione, che è diversa non solo a seconda che si ricada nell'una o nell'altra ipotesi ma anche della tipologia di lavoro che si intende esercitare (subordinato o autonomo). Il cittadino straniero deve presentare presso lo Sportello Unico Immigrazione la documentazione attestante la propria identità, il titolo di studio e una serie di ulteriori requisiti che variano a seconda della tipologia di lavoro che si intende esercitare. Lo Sportello Unico Immigrazione procede alla verifica della sussistenza di tutti i requisiti e consegna sia al datore di lavoro che allo straniero una copia del contratto di soggiorno firmato da entrambe le parti.

Nella seconda ipotesi, il lavoratore straniero autorizzato ad entrare in Italia per lavoro stagionale ed in possesso del relativo titolo di soggiorno ancora in corso di validità, può chiederne la conversione in un permesso di soggiorno per lavoro subordinato nell'ambito delle quote fissate con il citato decreto flussi, consegnando presso lo Sportello Unico Immigrazione la documentazione attestante i requisiti richiesti, tra cui l'identità e il contratto di lavoro. Successivamente, presso il medesimo Sportello, viene firmato il contratto di soggiorno.

Infine, nella terza ipotesi citata, il cittadino extraeuropeo che attesti di essere in possesso di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da altro Stato membro può chiedere presso lo Sportello Unico Immigrazione la conversione in permessi di lavoro subordinato, domestico o autonomo. Anche in tale eventualità, esperiti i controlli sulla documentazione presentata, il richiedente viene convocato presso lo Sportello per il ritiro del nulla osta e la firma del contratto di soggiorno.

6. Qual è il procedimento per il rilascio di nulla osta all'assunzione per il lavoro nei casi di cui agli articoli 27, 27 bis, 27 ter, 27 quater, 27 quinquies e 27 sexies del Decreto Legislativo n. 286 del 1998?

Il Decreto Legislativo n. 286 del 1998 disciplina agli articoli 27, 27 bis, 27 ter, 27 quater, 27 quinquies e 27 sexies alcune ipotesi particolari di rilascio di permesso di soggiorno per varie tipologie di richiedenti qualificati: ad esempio, professori universitari destinati a svolgere in Italia un incarico accademico, lavoratori altamente qualificati, ricercatori universitari, personale impegnato in trasferimenti intra-societari.

In tali ipotesi, l'accesso avviene senza particolari limitazioni mediante la trasmissione allo Sportello Unico Immigrazione della documentazione attestante il possesso dei requisiti previsti da ciascuna delle disposizioni richiamate, tra cui ad esempio una dichiarazione rilasciata dalla rappresentanza diplomatico-consolare italiana nel Paese di residenza del lavoratore in merito al titolo di studio posseduto.

In seguito al conseguimento del nulla osta, il lavoratore deve recarsi presso l'autorità consolare italiana presente nello Stato di provenienza per richiedere il visto d'ingresso ai fini dell'accesso in Italia.

7. L'Ufficio Relazioni con il Pubblico svolge funzioni diverse dal SUI?

Sì. Occorre anzi evitare di confondere lo Sportello Unico Immigrazione con l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, parimenti incardinato presso ogni Prefettura, che ai sensi dell'art. 8 della Legge 7 giugno 2000, n. 150, svolge altre funzioni di gestione generale dei rapporti con l'utenza, tra cui la garanzia dell'esercizio dei diritti di informazione, di accesso agli atti e di partecipazione.

La Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio 2002, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 28 marzo 2002, specifica che l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, nella sua funzione di relazione verso l'esterno, svolge compiti di informazione, di garanzia di accesso ai servizi, di ascolto delle esigenze degli utenti, di promozione dell'innovazione e della semplificazione, nonché di verifica della soddisfazione del cittadino rispetto all'erogazione dei servizi stessi.

Il Decreto Ministeriale del 5 novembre 2020, già richiamato, ha attribuito all'Ufficio di Gabinetto la funzione di collaborazione con il Prefetto nella determinazione dei criteri generali e degli indirizzi per l'espletamento delle funzioni istituzionali e lo svolgimento delle funzioni riguardanti le relazioni con i cittadini.

Le attività dello Sportello Unico Immigrazione, come già anticipato, sono invece state ricondotte da tale Decreto Ministeriale nel novero dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Area IV di ogni Prefettura.

SEZIONE IV – PROTEZIONE CIVILE E DIFESA CIVILE

22. IL RUOLO DEL PREFETTO NEL SISTEMA NAZIONALE DI PROTEZIONE CIVILE

(Federico Izzi)

1. Quali sono le principali funzioni della Prefettura nel sistema nazionale di protezione civile?

La Prefettura svolge una serie di compiti fondamentali ai fini del corretto funzionamento della struttura di comando e coordinamento del sistema nazionale della protezione civile. Tale centralità delle Prefetture rimane anche nell'assetto normativo successivo alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha annoverato la disciplina della protezione civile tra le materie ricadenti nella competenza concorrente tra Stato e Regioni.

Le disposizioni di riferimento della suddetta materia sono racchiuse principalmente nel Codice della Protezione Civile (D. Lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018), che ha abrogato la precedente Legge 225 del 1992.

L'articolo 7 del citato Codice, nel distinguere le tre diverse tipologie di eventi emergenziali di protezione civile, cita in primo luogo le emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili in via ordinaria dalle amministrazioni e dagli enti coinvolti (lettera a).

Con riferimento agli scenari emergenziali che per loro natura o estensione devono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, la norma richiamata differenzia ulteriormente le emergenze di rilievo territoriale che possono essere disciplinate dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano (lettera b) da quelle aventi carattere nazionale (lettera c).

Nell'ambito di qualsiasi scenario di emergenza, il Prefetto svolge una rilevante serie di funzioni indicate dall'articolo 9 del Codice.

In particolare, la Prefettura assicura un costante flusso informativo con le altre istituzioni coinvolte, tra le quali in particolare il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile del Ministero dell'Interno, la Regione, la Provincia, i Comuni.

Il numero di scenari di rischio naturale da monitorare ricomprende ad esempio i pericoli derivanti dalle condizioni meteorologiche, idrogeologiche e idrauliche, dai c.d. incendi boschivi di interfaccia, dagli eventi sismici, dalle precipitazioni nevose e dalle valanghe, dai maremoti (almeno per le Province costiere) e dalle eruzioni vulcaniche.

Invece, in merito alle attività umane idonee a generare scenari di rischio per le persone e l'ambiente, è sufficiente richiamare i pericoli relativi a incidenti ferroviari, stradali, marittimi, aerei, industriali, radiologici o conseguenti all'utilizzo di sostanze pericolose.

Con riferimento a tutti i citati scenari di rischio, la Prefettura può essere coinvolta sia nella fase di preparazione al verificarsi di uno scenario di rischio sia nel corso della vera e propria emergenza di protezione civile.

2. Quali attività preparatorie sono svolte dalla Prefettura al fine di fronteggiare un'emergenza di protezione civile?

La Prefettura svolge diverse attività preparatorie volte a garantire che il sistema di protezione civile reagisca in maniera appropriata nel caso in cui si verifichi una situazione emergenziale così come definita dal richiamato articolo 7 del Codice.

In primo luogo, alla Prefettura compete l'attività di pianificazione in relazione a diverse tipologie di eventi emergenziali.

Tale attività sono svolte in ogni caso in stretto raccordo con gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti nella predisposizione dei piani di protezione civile.

Infatti, ferme restando specifiche disposizioni per alcune tipologie di piano, l'articolo 11 del citato Codice assegna alle Regioni il compito di formulare gli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di protezione civile, la cui stesura dovrebbe essere affidata alle Province, in raccordo con le Prefetture.

Tra le attività di pianificazione con riferimento alle quali la Prefettura risulta direttamente coinvolta, si possono ricordare il piano per la ricerca delle persone scomparse, quello generale di emergenza per gallerie ferroviarie oppure il piano di emergenza esterna per alcuni stabilimenti esposti a pericolo di incidente industriale.

A tali attività, che costituiscono una delle principali attribuzioni della Prefettura in fase di preparazione all'emergenza, sono dedicate specifiche riflessioni in un successivo contributo nell'ambito del presente lavoro.

Sempre sul versante delle attività preparatorie nelle quali risulta coinvolta la Prefettura, un ulteriore profilo è quello delle esercitazioni volte a testare l'efficacia delle pianificazioni e l'efficienza degli apparati di amministrazioni ed altri enti coinvolti.

Le modalità di svolgimento delle esercitazioni possono variare notevolmente a seconda della pianificazione che si intende testare e della tipologia di scenario di rischio da fronteggiare. Ad esempio, si possono distinguere le esercitazioni svolte con il coinvolgimento delle sole strutture operative previste nel piano da quelle condotte mediante la collaborazione della popolazione interessata all'evento atteso.

Le esercitazioni possono prevedere la partecipazione di enti diversi dalle amministrazioni pubbliche, tra cui le associazioni di volontariato attive a livello comunale, provinciale o regionale.

Le fasi di svolgimento di un'esercitazione possono essere variamente modulate. Di norma, è previsto un momento di progettazione e preparazione nel quale si analizza lo scenario di rischio e si provvede alla divisione dei compiti secondo la pianificazione di riferimento. Successivamente, si procede alla fase di sperimentazione vera e propria sul campo, i cui risultati possono essere valutati mediante una *check list* impostata secondo gli obiettivi del piano. Infine, può essere opportuno prevedere un momento successivo di *debriefing* nel corso del quale si procede alla valutazione dei risultati ottenuti con la conduzione dell'esercitazione al fine di evidenziare le criticità ed i punti di forza del sistema: infatti, tramite modalità di *gap analysis*, è possibile verificare il raggiungimento degli obiettivi e identificare gli eventuali elementi del piano di emergenza che necessitano di miglioramento.

3. Quali attività sono svolte dalla Prefettura in fase di emergenza?

Nell'imminenza o nel corso delle attività emergenziali, come anticipato, il Prefetto deve curare lo svolgimento delle funzioni richiamate dall'articolo 9 del Codice.

In particolare, alla Prefettura compete in linea generale il compito di garantire il raccordo tra le amministrazioni e gli enti coinvolti.

Tale compito può variare in misura significativa in relazione ai diversi scenari di rischio e alla differente estensione territoriale della singola emergenza.

La Prefettura deve curare inoltre i rapporti con i *mass media* al fine di assicurare la corretta diffusione di informazioni presso la cittadinanza interessata, in particolare in merito all'evoluzione dello scenario emergenziale e ai provvedimenti presi dalle autorità.

A tal fine, risulta spesso utile la predisposizione di locali dedicati ai rapporti con i giornalisti (c.d. sala stampa), di norma accessibili senza soluzione di continuità durante l'emergenza in un ambiente separato da quello in cui si coordinano le attività di emergenza.

Può essere altresì opportuna la predisposizione di comunicati stampa ad opera della Prefettura, anche in forma congiunta gli altri enti interessati, allo scopo di veicolare efficacemente le informazioni dirette alla popolazione e di evitare la diffusione di notizie inesatte.

Presso la Prefettura dovrebbero esservi inoltre postazioni dedicate ai radioamatori, destinate a mantenere i contatti tra le amministrazioni e gli altri enti coinvolti nell'ipotesi in cui le normali vie di comunicazione non siano utilmente fruibili nel corso dell'emergenza.

Sempre ai sensi dell'articolo 9 del Codice, al Prefetto compete la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, curando l'attuazione del piano provinciale di protezione civile.

A tal fine, nell'eventualità in cui si verifichi un evento emergenziale di protezione civile, alla Prefettura compete anche il compito di provvedere all'attivazione del Centro di Coordinamento dei Soccorsi (CCS), che costituisce il principale organo di coordinamento dei soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione dell'emergenza medesima.

4. Quale ruolo assume il Centro di Coordinamento dei Soccorsi (CCS) nel sistema nazionale di protezione civile?

Il coordinamento nell'ambito del sistema nazionale di protezione civile viene effettuato attraverso il c.d. "Metodo Augustus", che richiede il concorso di funzioni operative diverse al fine di affrontare efficacemente ogni aspetto legato al verificarsi di un'emergenza. Si pensi, ad esempio, ai differenti apporti conoscitivi che devono essere forniti per superare gli aspetti sanitari di uno scenario emergenziale e a quelli essenziali per verificare gli eventuali danni agli edifici in un determinato territorio.

Tutti questi contributi vanno regolarmente convogliati in un'unica sede per evitare ritardi, criticità o sovrapposizioni nella gestione delle operazioni di soccorso.

A tal fine risulta essenziale la predisposizione di tavoli decisionali e di sale operative ad ogni livello territoriale interessato, affinché i rappresentanti di ogni funzione operativa possano continuamente interagire tra di loro.

Tale impostazione è stata seguita, oltre che dal Codice, anche diverse altre fonti, tra cui il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008, recante "Organizzazione e funzionamento di Sistema presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della protezione civile", che prefigura un'articolazione a livello territoriale delle sale operative.

In particolare, quando si verifica un evento emergenziale di livello nazionale ai sensi del citato articolo 7 del Codice, la Direzione di Comando e Controllo (DICOMAC) presso la sede del Dipartimento di Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce il principale punto di riferimento per le operazioni di coordinamento delle attività delle amministrazioni e degli enti coinvolti.

A livello decentrato, tali funzioni sono spesso svolte dalle Sale Operative Regionali, alle quali compete tra l'altro il raccordo tra il livello centrale e le varie articolazioni territoriali.

Il principale organo di gestione delle attività di protezione civile a livello provinciale è rappresentato invece proprio dal CCS.

Il CCS cura, tra l'altro, il necessario coordinamento delle strutture operative più vicine al luogo dell'evento, ovvero i Centri Operativi Comunali (COC), deputati ad assicurare nell'ambito del proprio territorio comunale la direzione dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione.

Di solito si registra anche l'istituzione di un Centro Operativo Misto (COM), che rappresenta una struttura operativa decentrata volta a coordinare le attività in emergenza di più Comuni colpiti dalla calamità, in supporto alle attività dei Sindaci.

5. Quali sono le principali funzioni svolte dal Centro di Coordinamento dei Soccorsi (CCS)?

Il CCS come si è accennato rappresenta in generale il principale organo del quale si avvale il Prefetto per la gestione dei soccorsi e degli interventi in emergenza.

Si riuniscono nel CCS, in particolare, i rappresentanti delle amministrazioni incaricate di gestire l'emergenza: ad esempio, oltre al Prefetto, partecipano di norma rappresentanti della Regione, della Provincia, dei Comuni colpiti dall'evento calamitoso, della Questura, del Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, del Comando Provinciale della Guardia di Finanza, del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco e dell'Azienda Sanitaria Locale.

Al CCS spetta l'elaborazione del quadro determinato dalla calamità, delle richieste di intervento e di soccorso provenienti da altre strutture operative e delle strategie di intervento operativo e supporto logistico necessarie al superamento dell'emergenza in corso.

Presso il CCS sono curate la verifica dell'utilizzo razionale delle risorse disponibili, la definizione della tipologia e dell'entità delle ulteriori risorse regionali e nazionali necessarie per integrare quelle disponibili a livello provinciale, la raccolta e l'elaborazione dei dati e delle informazioni relative all'evolversi della situazione nelle zone colpite dall'emergenza.

Il CCS riceve le richieste di soccorso avanzate dai COC o dai COM e assicura il collegamento costante con le Sale Operative del Ministero dell'Interno e del Dipartimento della Protezione Civile. In generale, dunque, al CCS spetta sia la definizione delle strategie generali di intervento, sia la verifica dell'attuazione delle medesime a livello operativo in relazione alle esigenze di soccorso raccolte sul territorio.

In seno al CCS, la Prefettura può inoltre svolgere più agevolmente le ulteriori funzioni indicate dal richiamato articolo 9 del Codice in merito alla promozione e al coordinamento dell'adozione dei provvedimenti necessari per assicurare l'intervento delle strutture dello Stato presenti sul territorio provinciale, nonché in relazione alla vigilanza sull'attuazione dei servizi urgenti anche di natura tecnica, sempre a livello provinciale.

Il CCS può altresì costituire la sede più opportuna ove esaminare i provvedimenti di competenza del Prefetto necessari ad assicurare i primi soccorsi.

Nell'ambito del CCS è di norma presente una sala operativa organizzata attraverso le c.d. funzioni di supporto, che rappresentano le singole risposte operative che occorre organizzare in qualsiasi tipo di emergenza: ad esempio, la funzione di supporto inerente a materiali e mezzi effettua la ricognizione dei mezzi e dei materiali disponibili per le amministrazioni coinvolte, mentre quella relativa a trasporto, circolazione e viabilità è correlata alla movimentazione dei materiali, al trasferimento dei mezzi, all'ottimizzazione dei flussi lungo le vie di fuga ed al funzionamento dei cancelli di accesso per regolare il flusso dei soccorritori.

Le funzioni di supporto sono articolate in numero flessibile a seconda della tipologia di scenario emergenziale da affrontare.

Ogni singola funzione ha un proprio responsabile che, anche al di fuori del contesto emergenziale, aggiorna i dati relativi al settore di competenza.

Il provvedimento prefettizio di attivazione del CCS reca l'indicazione degli enti e delle strutture operative interessate per il superamento dello specifico scenario emergenziale.

La convocazione del CCS può essere effettuata dalla Prefettura con i mezzi di comunicazione compatibili con l'urgenza, ad esempio via telefono se possibile; segue poi normalmente una comunicazione formale ai componenti.

La composizione del CCS può essere integrata o subire variazioni a seconda dell'evoluzione degli eventi oppure a seguito di esigenze specifiche.

Gli enti e le strutture operative attivate devono assicurare la presenza di propri qualificati rappresentanti per tutta la durata dell'evento e fino alla disattivazione del CCS.

Al termine dell'emergenza, il CCS viene chiuso con modalità solitamente analoghe a quelle seguite per la sua apertura.

23. IL PREFETTO E LA PIANIFICAZIONE NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE CIVILE E DELLA DIFESA CIVILE

(Simona Calcagnini)

1. Cosa si intende per pianificazione nella protezione civile?

L'attività di pianificazione è fondamentale in ogni ambito e, in particolare, nella Protezione Civile. Consente infatti, in "tempo di pace", quando cioè non vi sono criticità in atto, in considerazione degli scenari di rischio ipotizzabili, di definire per i vari soggetti coinvolti strategie operative e modelli di intervento coordinati per la gestione degli eventi calamitosi, di assicurare il necessario raccordo informativo con le strutture preposte all'allertamento del Servizio Nazionale, a definire flussi di comunicazione tra le componenti e strutture operative del Servizio Nazionale Interessate, a definire, infine meccanismi e procedure per la revisione e l'aggiornamento della pianificazione, per l'organizzazione di esercitazioni e per la relativa informazione alla popolazione, anche in corso di evento.

Un piano di protezione civile è pertanto l'insieme delle procedure operative di intervento per fronteggiare una qualsiasi calamità attesa in un determinato territorio.

Il piano di protezione civile è lo strumento che consente alle autorità di predisporre e coordinare gli interventi di soccorso a tutela della popolazione e dei beni in un'area a rischio. Ha l'obiettivo di garantire con ogni mezzo il mantenimento del livello di vita "civile" messo in crisi da una situazione che comporta gravi disagi fisici e psicologici.

Il piano si articola in tre parti fondamentali:

1. Parte generale: raccoglie tutte le informazioni sulle caratteristiche e sulla struttura del territorio;
2. Lineamenti della pianificazione: stabiliscono gli obiettivi da conseguire per dare un'adeguata risposta di protezione civile ad una qualsiasi situazione d'emergenza, e le competenze dei vari operatori;
3. Modello d'intervento: assegna le responsabilità decisionali ai vari livelli di comando e controllo, utilizza le risorse in maniera razionale, definisce un sistema di comunicazione che consente uno scambio costante di informazioni.

È un documento in continuo aggiornamento, che deve tener conto dell'evoluzione dell'assetto territoriale e delle variazioni negli scenari attesi. Anche le esercitazioni contribuiscono all'aggiornamento del piano perché ne convalidano i contenuti e valutano le capacità operative e gestionali del personale. La formazione aiuta, infatti, il personale che sarà impiegato in emergenza a familiarizzare con le responsabilità e le mansioni che deve svolgere in emergenza.

Un piano deve essere sufficientemente flessibile per essere utilizzato in tutte le emergenze, incluse quelle impreviste, e semplice in modo da divenire rapidamente operativo.

2. Qual è il ruolo del Prefetto nella Pianificazione di Protezione civile?

Il nuovo Codice di Protezione Civile (D. Lgs. 2 gennaio 2018 n. 1) disciplina in termini generali la pianificazione all'art. 18, ove non viene menzionato il Prefetto. Il Codice menziona esplicitamente il Prefetto unicamente all'art. 9, laddove attribuisce allo stesso la direzione unitaria a livello provinciale e il coordinamento dei soccorsi "da assumere nell'immediatezza dell'evento" in raccordo con le strutture regionali, comunali e provinciali di protezione civile.

È prevista, per contro, una specifica competenza del Prefetto per alcuni Piani di Protezione Civile.

3. Quali sono quindi i Piani di protezione civile per i quali è prevista una specifica competenza del Prefetto?

Come anticipato nella parte relativa al ruolo del Prefetto nel sistema Nazionale di Protezione Civile, l'articolo 11 del D.Lgs. 1/2018 assegna alle Regioni il compito di formulare gli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di protezione civile, la cui stesura dovrebbe essere affidata alle Province, in raccordo con le Prefetture.

Il Prefetto è invece chiamato in prima persona ad adottare i cd. “piani speciali” e cioè, per citare i più rilevanti che saranno trattati nel presente contributo: i Piani per le imprese a rischio di incidente rilevante, i Piani di Emergenza Esterna per gli impianti di stoccaggio e smaltimento dei rifiuti, i “Piani traffico”, i Piani provinciali delle misure protettive contro le emergenze radiologiche e nucleari, i Piani per la difesa civile e il Piano per la ricerca delle persone scomparse.

4. I Piani di Emergenza Esterna per gli stabilimenti industriali a rischio di incidente rilevante

La materia è regolata dalla direttiva comunitaria chiamata “Seveso III”. La prima versione fu emanata a seguito dell’incidente verificatosi nel suddetto comune lombardo nel 1976; l’ultima versione è quella della direttiva 2012/18/UE del 4 luglio 2012 che impone agli stati dell’Unione europea una politica di prevenzione dai grandi rischi industriali e il censimento degli stabilimenti che lavorano sostanze pericolose. La normativa in questione è stata recepita nel nostro ordinamento dal D. Lgs. 26 giugno 2015 n. 205

Le imprese che svolgono attività a rischio di incidente rilevante (ARIR) devono essere pronte a intervenire, in caso di emissione di sostanze pericolose, attivando i propri piani di emergenza interni (PEI), per limitare le conseguenze dannose per l’uomo o per l’ambiente.

L’art. 21 del D. Lgs. 105 prevede che il Prefetto, d’intesa con la Regione e gli enti locali interessati, sentito il Comitato Tecnico Regionale (CTR) e previa consultazione della popolazione, predisponga il Piano di Emergenza Esterno (PEE) e ne coordini l’attuazione. Il Piano deve essere aggiornato almeno ogni tre anni

Per la redazione del PEE in questione, come peraltro per la redazione di tutti gli strumenti pianificatori di competenza prefettizia, viene istituito un tavolo tecnico, presieduto e coordinato dal Prefetto o da un suo delegato, costituito dai rappresentanti degli Enti locali interessati, nonché dai rappresentanti territorialmente competenti delle Forze dell’Ordine, del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, dell’Azienda Sanitaria Regionale e del 118, dall’Agenzia Regionale per la protezione dell’Ambiente, dal gestore dello stabilimento. Il tavolo può essere integrato da altri componenti la cui presenza si rendesse necessaria.

Gli stabilimenti sono definiti di “soglia inferiore” o di “soglia superiore” a seconda delle quantità di sostanze pericolose detenute.

Nel Piano il territorio circostante gli stabilimenti viene convenzionalmente suddiviso in zone diverse a seconda dell’impatto che, su di esse, determina l’evento incidentale.

Tre sono i livelli di allerta: attenzione, preallarme e allarme.

Con Direttiva del Ministro per la Protezione Civile e le politiche del mare del 7 dicembre 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 31 del 7 febbraio 2023, sono state adottate le “Linee guida” per la predisposizione del piano di emergenza esterna per le aziende a rischio di incidente rilevante e per l’informazione della popolazione che sostituiscono analoghi documenti rispettivamente del 2005 e del 2007. Le linee guida contengono, altresì, indirizzi per la sperimentazione del piano stesso.

Un ruolo fondamentale, al riguardo, viene svolto dal Comune nel cui territorio è ubicato lo stabilimento.

La popolazione deve essere informata sull’attività industriale a rischio e sulle sostanze trattate, nonché sui comportamenti da adottare in caso di incidente.

Sono previste periodiche campagne informative e questionari per la verifica dei risultati delle stesse.

5. I Piani di Emergenza Esterna per gli Impianti di Stoccaggio e Smaltimento Rifiuti

A seguito dei numerosi incidenti che si sono verificati negli ultimi anni in diversi impianti di stoccaggio e trattamento di rifiuti, con il D.P.C.M. del 27 agosto 2021, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 ottobre 2021, sono state predisposte le «Linee guida per la predisposizione del piano di emergenza esterna e per la relativa informazione della popolazione per gli impianti di stoccaggio e trattamento dei rifiuti», di cui all’articolo 26bis, comma 9 D. Lgs. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132.

Una delle difficoltà maggiori per la redazione dei piani in argomento è quella dell'individuazione degli impianti interessati. Fondamentale, in tal senso, risulta la collaborazione con l'Amministrazione provinciale, che rilascia le autorizzazioni all'attività di stoccaggio e smaltimento e dunque dovrebbe detenerne l'effettivo elenco, e con le Amministrazioni comunali che conoscono o dovrebbero conoscere gli stabilimenti del proprio territorio. Costituisce altresì fondamentale riferimento normativo al riguardo il D. Lgs. 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente)

Gli eventi incidentali che possono essere presi in considerazione dai piani in questione sono: incendi, esplosioni e dispersione di sostanze pericolose con ricadute all'esterno degli stabilimenti.

Questi ultimi devono dotarsi di Piani di Emergenza Interni.

Le fasi di allerta, per questa tipologia di piani sono: preallarme, allarme e cessato allarme e nel piano si "codificano", per ciascuna di esse, le procedure di competenza di ciascun soggetto istituzionale.

Anche in questo caso fondamentale è il ruolo del C.C.S. (Centro Coordinamento Soccorsi) convocato dal Prefetto. Sono altresì generalmente costituiti un Posto di Coordinamento Avanzato (PCA) e il C.O.C. (Centro Operativo Comunale).

Il Piano di cui all'art. 26bis sopra citato è composto da una parte generale, comune a tutti gli stabilimenti e tante schede informative allegate quanti sono questi ultimi.

Sono state predisposte 3 schede allegate alle Linee guida sopra citate: C1) relativa alla segnalazione di incidenti da parte dello stabilimento; C2) modello di dichiarazione del gestore sulle caratteristiche dello stabilimento e sulle attività svolte; C3) che è la scheda che viene redatta dalla Prefettura sui singoli stabilimenti.

È stata altresì prevista una scheda C4, diramata alle Prefetture dal Dipartimento Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile del Ministero dell'Interno con circolare n. 4653 del 7/12/2021, da utilizzare per l'inserimento in formato digitale, in una piattaforma ad hoc, dei dati relativi agli stabilimenti, necessari per la redazione del PEE.

6. I Piani provinciali delle misure protettive contro le emergenze radiologiche e nucleari

La finalità di questi piani è quella di fornire indicazioni, in ambito provinciale, per la gestione delle emergenze radiologiche e nucleari, per garantire idonee misure protettive alla popolazione (in particolare, ad es.: il riparo al chiuso, la iodoprofilassi, il monitoraggio della radioattività degli alimenti...) e per la gestione corretta del rapporto con i mezzi di informazione (è infatti fondamentale fornire notizie chiare e corrette, senza creare panico).

Gli strumenti di pianificazione territoriali sono predisposti sulla base del Piano nazionale attualmente in vigore in materia, previsto all'art. 182 co. 2 del D. Lgs. 31 luglio 2020 n. 101, e adottato con il D.P.C.M. n. 898 del 14 marzo 2022.

L'Appendice n. 8 del Piano nazionale contiene, in particolare, indicazioni operative per il concorso delle Prefetture – UTG alla realizzazione, sul territorio, degli obiettivi del Piano stesso.

Le Prefetture, ex art. 197 co. 2 e 3, sono inoltre tenute a predisporre ed effettuare programmi di comunicazione per le informazioni di fornire alla popolazione a titolo preventivo e in caso di emergenza.

7. I Piani di difesa civile

Da non confondere con i Piani appena descritti sono i Piani provinciali di difesa civile di competenza del Prefetto. Questi ultimi vanno redatti tenuto conto della struttura e delle indicazioni del nuovo Piano nazionale per eventi con armi o agenti di tipo chimico, biologico, radiologico e nucleare (NBCR), approvato il 25 gennaio 2021 dalla Commissione Interministeriale Tecnica di Difesa Civile (CITDC)

Il Piano nazionale definisce le minacce, individua i possibili scenari e pianifica le misure da adottare in caso di eventi terroristici delle tipologie sopra elencate.

Il Piano provinciale individua gli interventi da realizzare e le azioni di coordinamento dei diversi soggetti competenti. Viene sottoposto a periodiche esercitazioni, occasioni per testarne l'effettiva funzionalità e la capacità operativa.

Al fine di favorirne la massima diffusione e conoscenza tra tutte le Amministrazioni interessate, il documento non è classificato.

Tutte le informazioni sensibili considerate dalla pianificazione sono contenute in documenti separati, collegati al piano ma non allegati allo stesso, conservati presso la Prefettura, ai quali viene apposta la classifica di sicurezza ritenuta necessaria.

Gli eventi contemplati nel Piano sono tre sui quattro possibili: evento con agenti biologici, evento con agenti chimici, evento con agenti radioattivi. Per quanto attiene all'evento nucleare, se ne considerano le sole implicazioni legate al *fallout*.

Sulla base delle informazioni ricevute dal Direttore Tecnico dei Soccorsi e dal Direttore dei Soccorsi Sanitari riguardo la dimensione ed evoluzione dell'evento, il Prefetto attiva le funzioni di informazione della popolazione ed aggiorna i cennati organi centrali e/o gli organi di informazione pubblica, verifica la corretta informazione della popolazione da parte dei "media", convoca il Comitato provinciale per la Difesa Civile, attiva e coordina le misure preventive, di sorveglianza e di soccorso, attuate dai soggetti direttamente competenti.

In relazione alle esigenze, fa eventualmente intervenire e coordina le risorse disponibili per le funzioni di Protezione Civile.

Il C.P.D.C. costituisce l'organo collegiale di consulenza e di supporto all'attività di coordinamento del Prefetto.

Il Prefetto, o suo delegato, in relazione alla natura dell'emergenza, agli sviluppi della situazione ed alla natura e le caratteristiche degli obiettivi interessati dall'attacco, convoca tutti o parte dei membri del comitato che è composto da: Questore, Comandante Provinciale dei Carabinieri, Comandante Provinciale della Guardia di Finanza, Comandante Provinciale dei Vigili del Fuoco, Dirigente del Servizio Protezione Civile della Regione, rappresentante della Provincia, Sindaci dei Comuni interessati, Direttore dell'A.R.P.A., Dirigente del 118.

Possono essere chiamati a partecipare, in relazione alle esigenze, anche rappresentanti delle Forze Armate, degli enti di gestione dei servizi pubblici essenziali, delle aziende eventualmente interessate ed ogni altro soggetto pubblico o privato ritenuto necessario per la gestione dell'emergenza.

Il Prefetto attiva, ove del caso, la Scorta Nazionale Antidoti, secondo la relativa procedura nazionale e fornisce, direttamente e/o tramite i Comuni, informazioni e direttive rivolte alla popolazione interessata dall'evento.

8. I Piani traffico

I cd. "piani traffico" di competenza del Prefetto hanno la finalità di assicurare adeguati standard di sicurezza agli automobilisti lungo la rete stradale/autostradale ricadente nei territori di competenza.

Vi rientrano in particolare: i "Piani neve" e i "Piani traffico per l'esodo estivo".

Nei piani in questione sono previsti diversi codici a seconda della entità dell'emergenza (bianco, verde, giallo, nero).

Sono individuati percorsi alternativi in caso di non percorribilità delle arterie stradali/autostradali, aree di "ammassamento dei mezzi, se necessari e "cancelli" presidiati dalle Forze dell'Ordine per il filtraggio e il presidio di tali aree.

Il Prefetto, per la redazione dei piani in questione si avvale del C.O.V. (Comitato Operativo per la Viabilità), istituito presso la Prefettura del quale in particolare fanno parte, oltre alle amministrazioni locali e le Forze dell'Ordine (tra le quali Polizia Stradale e Polizia Locale), l'ANAS, Autostrade per l'Italia, e il C.O.A. (Centro Operativo Autostradale della Polizia Stradale).

9. I Piani Provinciali per la Ricerca delle Persone Scomparse

Negli anni più recenti si è registrata una maggiore sensibilità sull'argomento e un ruolo fondamentale in tal senso l'ha svolto il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse.

La materia è disciplinata dalla L. 12 novembre 2012 n. 203 "Disposizioni per la ricerca di persone scomparse".

In particolare, sono state poi diramate le “Linee guida per la redazione dei piani provinciali per la ricerca delle persone scomparse”, con circolare del 29 ottobre 2020, integrate con circolare del 6 novembre 2020 e che sostituiscono le precedenti linee guida del 5 agosto 2010.

Nelle citate direttive si valorizza l’apporto delle differenti strutture operative coinvolte nell’attività di ricerca. Il coordinamento e la cabina di regia fanno capo al Prefetto o a un suo delegato. Può essere prevista anche l’istituzione di un Posto di comando Avanzato (PCA).

Gli scomparsi, secondo le citate direttive, vanno considerati a seconda dell’età, del sesso, della nazionalità e della motivazione della comparsa indicata nell’atto di denuncia. Massima tutela va garantita ai minori. Va tenuto conto anche dei diversi contesti in cui è avvenuta la scomparsa: centro urbano o zone non antropizzate e/o impervie.

Importante è l’apporto che può essere fornito del volontariato che opera nel settore, anche per la vicinanza che questo può garantire alle famiglie. È importante prevedere anche un eventuale supporto psicologico alle stesse.

Particolare attenzione va riservata infine al rapporto con i mass-media (cfr. art. 1 co. 4 L. 203/2012).

10. Conclusioni

Lungi dal voler essere esaustivo, questo schematico contributo intende soltanto fornire qualche semplice indicazione sulla delicata materia della pianificazione della protezione civile di competenza prefettizia.

Si è ritenuto di trattare i piani più importanti escludendo, anche per motivi di spazio, le pianificazioni in materia di dighe, di gallerie stradali e autostradali.

Se il Legislatore ha ritenuto di individuare nel Prefetto l’autorità competente per tutti i piani citati in questo schema, la motivazione fondamentale va rinvenuta nella sua vocazione a *fare sistema*, a raccogliere attorno ad un tavolo tutti i soggetti istituzionali e gli Enti che operano nel territorio per coordinarne l’operato, coordinamento tanto più necessario in materia di protezione civile.

SEZIONE V – SISTEMA SANZIONATORIO AMMINISTRATIVO

24. DEPENALIZZAZIONE – L. 689/1981

(Francesco Piano)

1) **Quale articolazione prefettizia si occupa dell'applicazione del sistema sanzionatorio amministrativo?**

L'Area III, Sistema Sanzionatorio Amministrativo, Affari Legali, Contenzioso e Rappresentanza in Giudizio è l'articolazione dirigenziale deputata alla trattazione del vasto novero di procedimenti amministrativi afferenti al sistema sanzionatorio amministrativo. In alcune Prefetture, tra cui, ad esempio, quelle dei capoluoghi di Regione, le Aree terze possono essere composte da un Dirigente con funzioni di Capo Ufficio staff, cui compete una funzione di raccordo e coordinamento e altri dirigenti prefettizi in posizione di staff. Così, ad esempio, presso le Prefetture di Roma e Napoli l'Area III è articolata in un posto di funzione da Capo Ufficio staff e quattro posti di funzione in staff.

2) **Quali sono le principali materie trattate all'interno dell'area III?**

All'interno dell'Area III è possibile individuare diversi uffici cui vengono preposte una o più unità di personale amministrativo:

- ufficio per la trattazione dei Ricorsi al Prefetto, di cui all'art.203 e ss. del CDS;
- ufficio per le confische amministrative dei veicoli e per la gestione dei rapporti con le depositarie autorizzate o con il cd custode acquirente;
- ufficio per l'applicazione delle misure cautelari o delle sanzioni amministrative accessorie sulle patenti di guida;
- ufficio per la gestione del contenzioso giurisdizionale e per la rappresentanza in giudizio;
- ufficio per la trattazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi per violazione di leggi per le quali si rinviene la competenza sanzionatoria del Prefetto;
- ufficio per la trattazione dei procedimenti sanzionatori amministrativi per violazione della legge n.386/1990, in materia di assegni bancari e postali;
- ufficio ruoli esattoriali.

Come detto al punto precedente, in alcune Prefetture (tra cui, ad esempio, quelle dei capoluoghi di Regione) le Aree III possono essere composte da un Dirigente (Viceprefetto) con funzioni di Capo Ufficio staff (cui compete una funzione di raccordo e coordinamento) e altri dirigenti prefettizi in posizione di staff. Così in questi casi un dirigente prefettizio in posizione di staff può essere preposto alla trattazione di alcuni e non tutti i procedimenti riconducibili all'Area III.

3) **Quali sono i principali contenuti della legge 24 novembre 1981, n.689?**

La Legge 24 novembre 1981, n.689 ha introdotto alcune modifiche al sistema penale. Il Legislatore, nell'ambito di un più ampio disegno deflattivo dei procedimenti penali, ha depenalizzato numerose condotte illecite, già costituenti reato, che hanno così acquisito rilievo meramente amministrativo. In tale contesto sono stati, altresì, normati i principi generali del procedimento sanzionatorio amministrativo.

4) **Che rapporto c'è tra la L. 689/1981 e il Codice della Strada, di cui al d.lgs. n.285/1992?**

Tra le due norme vi è un rapporto di *genus a species* per cui mentre la n.689/1981 disciplina i procedimenti sanzionatori amministrativi, nella loro generalità, il Codice della Strada disciplina, più specificatamente, quelli connessi alla circolazione dei veicoli.

5) **Elemento oggettivo nella legge 689/1981.**

L'art.1 della legge n. 689/1981, ispirandosi alle garanzie previste nel sistema penale, stabilisce che nessuno possa essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge antecedente al fatto stesso la quale potrà poi trovare applicazione soltanto nei casi e per i tempi espressamente considerati dalla norma stessa.

6) **Elemento soggettivo nella legge 689/1981.**

L'art.3 della legge n.689/1981 stabilisce che ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Il sistema sanzionatorio amministrativo, pertanto, non attribuisce peculiare rilievo alla distinzione tra profilo colposo o doloso ai fini della configurabilità dell'illecito amministrativo: tuttavia il profilo soggettivo potrà rilevare ai fini della quantificazione della sanzione tra il minimo ed il massimo edittale (l'art.11 parla di "gravità della violazione").

7) Quali sono le sanzioni che possono essere irrogate per le violazioni di natura amministrativa?

La sanzione principale è quella pecuniaria amministrativa cui, in talune ipotesi, può affiancarsi una sanzione accessoria di natura personale o, più spesso, di natura reale.

8) Quale competenza per il prefetto?

Il Prefetto del luogo in cui è stata commessa la violazione amministrativa è competente ad istruire il procedimento sanzionatorio in tre diverse ipotesi:

- espressa previsione di legge che gli attribuisca la competenza sanzionatoria (si pensi al caso delle violazioni delle previsioni normative adottate per il contrasto all'epidemia da Covid-19);
- ipotesi in cui le violazioni sono afferenti a materie attribuite alla competenza del Ministero dell'Interno;
- ipotesi in cui manchi un Ufficio ministeriale periferico competente, in relazione alla materia cui si riferisce la violazione.

9) Quali sono le principali caratteristiche del procedimento sanzionatorio?

Il procedimento sanzionatorio amministrativo è bifasico. Una prima fase (necessaria) si connota perché, all'esito dell'accertamento della violazione, l'agente o il funzionario competente redige un sommario processo verbale contenente gli elementi descrittivi essenziali del fatto e la tipologia di sanzione irrogata. Di seguito alla contestazione immediata dell'illecito o alla notificazione successiva del sommario processo verbale, il trasgressore può decidere di estinguere la violazione attraverso il pagamento, entro 60 giorni, della sanzione pecuniaria in misura ridotta. Laddove tale pagamento non avvenga ovvero il trasgressore decida di formulare, entro trenta giorni, delle memorie difensive, si avvia la seconda fase (eventuale) del procedimento, che si definirà con l'archiviazione dell'iter sanzionatorio o con l'irrogazione della sanzione stessa, attraverso un'ordinanza ingiunzione di pagamento.

10) Qual è il regime impugnatorio?

Contro l'ordinanza ingiunzione di pagamento è ammessa, entro trenta giorni, opposizione all'autorità giudiziaria ordinaria (Giudice di Pace o Tribunale), secondo le modalità previste dall'art.6 del d.lgs. 1° settembre 2011, n.150.

25. SOSPENSIONE E REVOCA DELLA PATENTE DI GUIDA

(Emanuela Usai, Federico Izzi)

1. Qual è la natura giuridica della sospensione e della revoca della patente?

La sospensione e la revoca della patente costituiscono le ipotesi di sanzioni amministrative accessorie di natura personale, aventi ad oggetto il titolo abilitativo alla guida e si affiancano alla confisca e al fermo, aventi natura ablatoria reale, in quanto incidenti sul diritto di proprietà di un bene di titolarità del privato, ossia il veicolo, e alle sanzioni che impongono obblighi specifici (es. il ripristino dello stato dei luoghi). Le sanzioni amministrative accessorie hanno natura accessoria in quanto accedono a quella principale avente natura pecuniaria.

2. Quali sono le differenze tra sospensione e revoca della patente?

Le differenze tra sospensione e revoca risiedono nella natura, nei presupposti e nel tipo di discrezionalità amministrativa esercitata dal Prefetto. In primo luogo, la sospensione della patente è una sanzione temporanea in quanto alla scadenza del termine dell'efficacia il trasgressore è automaticamente riabilitato alla guida; la revoca, invece, ha natura definitiva e, conseguentemente, decorso il relativo termine, il trasgressore dovrà ripetere l'esame di abilitazione. Per quanto riguarda i presupposti, escluse le ipotesi cautelari di cui all'art. 223 c.d.s., la sospensione della patente si applica per violazioni del codice della strada meno gravi rispetto a quelle a cui consegue la revoca (che peraltro si applica anche alla peculiare ipotesi di perdita dei requisiti soggettivi nei casi indicati dall'art. 120 c.d.s.). Anche la discrezionalità esercitata dal Prefetto cambia a seconda del provvedimento. Infatti, il provvedimento di sospensione è vincolato nell'an, nel quid e nel quomodo, ma generalmente è discrezionale nel quantum, in quanto il Prefetto valuta la gravità dell'illecito sulla base delle circostanze di fatto e di diritto e fissa proporzionalmente il periodo di sospensione; la revoca, invece, esclusi i casi di cui agli artt. 120, comma 2, e 213, comma 8, c.d.s., è totalmente vincolata.

3. La sospensione della patente consegue solo a illeciti amministrativi?

No. Nelle ipotesi di cui all'art. 223 c.d.s. la sospensione prefettizia consegue ad illeciti penali, ma ha solamente natura cautelare, in quanto anticipa gli effetti del provvedimento definitivo di sospensione che sarà irrogato dal giudice penale a seguito della conclusione del relativo processo (l'ipotesi, al pari della confisca, costituisce una delle ipotesi in cui il potere giudiziario adotta una sanzione amministrativa). In particolare, la sospensione provvisoria della patente di guida costituisce una misura necessariamente preventiva, strumentalmente e teologicamente tesa a tutelare, con immediatezza, l'incolumità e l'ordine pubblico.

Al riguardo, occorre segnalare la recente introduzione da parte della Legge 25 novembre 2024, n. 177, dell'art. 173 comma 3 bis c.d.s., inerente alla c.d. sospensione breve della patente di guida, conseguente all'uso durante la marcia di apparecchi radiotelefonici, smartphone, computer portatili, notebook, tablet e dispositivi analoghi che comportino anche solo temporaneamente l'allontanamento delle mani dal volante ovvero di cuffie sonore. In tali casi, oltre alla sanzione pecuniaria, è prevista la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da quindici giorni a due mesi. E' fatta eccezione per i conducenti dei veicoli delle forze armate e dei Corpi di cui all'articolo 138, comma 11, c.d.s. e di polizia. È consentito l'uso di apparecchi a viva voce o dotati di auricolare purché il conducente abbia adeguate capacità uditive ad entrambe le orecchie che non richiedono per il loro funzionamento l'uso delle mani.

4. Quali sono i termini di conclusione del procedimento per l'adozione del provvedimento di sospensione della patente?

I termini di conclusione sono differenti a seconda della tipologia di sospensione adottata. Nelle ipotesi di sospensione derivante da illeciti amministrativi, l'art. 218 c.d.s., oltre a scandire le fasi procedurali, prevede il termine di conclusione pari a 15 giorni. Occorre precisare che tale termine si riferisce all'adozione del provvedimento e non alla produzione di effetti negativi, la quale avverrà,

in applicazione dell'art. 21 bis della legge 241 del 1990, solo al perfezionamento della notifica al destinatario. Per la differente ipotesi di sospensione derivante da illecito penale, invece, l'art. 223 c.d.s. non prevede il termine di conclusione del procedimento. Al riguardo, la giurisprudenza ritiene che il potere prefettizio non sia esercitabile sine die, bensì debba essere esercitato entro un termine ragionevole, il quale viene indicativamente fissato in novanta giorni.

5. Il codice della strada prevede un'unica tipologia di revoca?

No, il codice della strada prevede varie tipologie di revoca, aventi natura e presupposti differenti. Alla revoca per violazioni gravi del codice della strada (per esempio la guida con patente sospesa di cui all'art. 218, comma 6, c.d.s.), che costituisce atto vincolato, si contrappongono la revoca per perdita dei requisiti morali di cui all'art. 120 c.d.s. (che si caratterizza per l'accertamento della perdita di affidabilità del soggetto) e la revoca di cui all'art. 213, comma 8, c.d.s., le quali, a seguito di vari interventi della Corte costituzionale, sono da includere nel novero degli atti prefettizi di natura discrezionale, in particolare nell'*an*. In merito alla c.d. sospensione breve di cui all'art. 173 c.d.s., si veda il paragrafo 3 del presente contributo.

6. Qual è l'ambito della discrezionalità prefettizia nell'esercizio del potere di revoca a seguito delle sentenze n. 22 del 2018, nn. 24 e 99 del 2020, relative alla revoca per perdita dei requisiti morali, nonché alla più recente sentenza n. 264 del 2022, concernente l'art. 213, comma 8, c.d.s.?

Nelle fattispecie interessate dagli interventi della Corte costituzionale, il Prefetto attualmente esercita una discrezionalità nell'*an*, ovvero se adottare il provvedimento di revoca. Tale valutazione viene compiuta attraverso l'analisi di alcuni parametri che nel caso dell'art. 120 c.d.s. sono stati indicati dalla giurisprudenza finora espressasi sul punto prendendo atto del silenzio della normativa di risulta, ma che possono essere utilizzati, in quanto compatibili, con l'ipotesi di cui all'art. 213, comma 8, c.d.s. Tali elementi sono da valutare singolarmente e nel loro complesso al fine di giungere a una soluzione che meglio persegua, nel concreto, la finalità prefettizia nel rispetto dei diritti del destinatario del provvedimento. Tra i parametri da considerare, possono annoverarsi:

- a) la gravità dell'episodio che costituisce il presupposto sostanziale per l'esercizio del potere (nel caso della revoca di cui all'art. 120 c.d.s. per esempio l'episodio criminoso descritto nella sentenza di condanna);
- b) la condotta mantenuta dal privato successivamente alla condanna, sia sotto il profilo lavorativo sia in generale nei rapporti sociali e interpersonali;
- c) eventuali nuove denunce a carico del privato o frequentazione di soggetti pericolosi;
- d) eventuale presenza di familiari in grado di assistere e sostenere il ricorrente nel percorso riabilitativo;
- e) svolgimento di attività lavorativa, oppure offerte di lavoro, in relazione alle quali sia necessario il possesso della patente di guida.

In merito a tali orientamenti giurisprudenziali, il **Dipartimento per l'Amministrazione Generale, per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie** ha indirizzato alle Prefetture alcuni chiarimenti con propria **circolare prot. 0001392 del 29/01/2025**.

Con la circolare testé richiamata, il Ministero ha chiarito che i provvedimenti ablativi, non configurandosi come atti ad emanazione dovuta ed a contenuto vincolato, devono essere adottati previa partecipazione dei destinatari degli effetti del decreto finale al relativo procedimento amministrativo e vanno muniti di adeguata motivazione atta ad illustrare la valutazione prefettizia sottesa al provvedimento.

Secondo l'ordinanza n. 26391/2020 della Corte di Cassazione, siffatta valutazione va condotta secondo "criteri di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza", con attenzione "ai risvolti del caso concreto" e tenendo conto, in particolare, di eventuali esigenze personali degli interessati legate all'uso della patente, ove necessaria allo svolgimento dell'attività lavorativa. La medesima ordinanza

specifica che la revoca può essere emanata soltanto “in esito al mancato riscontro di esigenze personali legate all’utilizzo della patente per l’inserimento nel circuito lavorativo”.

Pur dopo le pronunce di Corte Costituzionale e Corte di Cassazione, non sussiste un “automatismo” in forza del quale la revoca della patente per indegnità morale vada omessa in assoluto a fronte dell’allegazione di esigenze lavorative, tanto più laddove meramente generica o riferita alla pura eventualità di impieghi futuri.

Siffatto “automatismo” renderebbe praticamente inapplicabile l’articolo 120 del Codice della strada, favorendo facili elusioni del suo disposto. Le prospettazioni degli interessati, di conseguenza, vanno esaminate in relazione alle finalità cui risponde la norma, consistenti nel perseguimento dell’interesse pubblico alla tutela della sicurezza pubblica (a maggior ragione, non rilevano ulteriori necessità di carattere personale, familiare o sanitario, del resto non considerate dall’ordinanza della Suprema Corte).

7. Le sentenze manipolative della Corte costituzionale relative agli artt. 120, comma 2, e 213, comma 8, c.d.s. si applicano anche alle revoche anteriori alla loro pubblicazione?

Sì. Tale impostazione, per quanto ponga irrisolti dubbi di compatibilità con la tradizionale inapplicabilità delle sentenze delle Corti costituzionali ai cd. rapporti esauriti, è resa opportuna dalle circolari ministeriali adottate in argomento, le quali applicano un’interpretazione estensiva dell’ambito applicativo delle sentenze di cui trattasi, con il fine di evitare l’esposizione a eventuali contenziosi aventi difficili probabilità di esito favorevole per l’Amministrazione. A tal riguardo, si dà atto dell’avanzare dell’orientamento giurisprudenziale secondo cui, finché la revoca produce effetti pregiudizievoli in capo al destinatario, può essere oggetto di impugnazione cautelare ex art. 700 c.p.c.; pertanto, il destinatario potrebbe impugnare il provvedimento adottato in epoca anteriore rispetto all’intervento della Corte costituzionale, motivando sulla sopravvenuta illegittimità determinata dalla valutazione discrezionale mancante, e ottenere un esito processuale verosimilmente favorevole con relativa condanna alle spese ed eventuale risarcimento del danno. Per le revoche anteriori, pertanto, è opportuno intervenire mediante adozione di un provvedimento di autotutela (in particolare annullamento per violazione di legge) ed eventualmente avviare un nuovo procedimento, che terrà conto della sopravvenuta discrezionalità nonché delle sopravvenienze di fatto e di diritto da verificare con accertamenti istruttori.

8. Quali sono gli adempimenti procedurali attualmente necessari per la legittimità del provvedimento di revoca ex artt. 120, comma 2, e 213, comma 8, c.d.s.?

Sono vari e possono essere così sintetizzati:

- adottare gli atti che permettono la partecipazione del procedimento, in particolare inviare la comunicazione di avvio di cui all’art. 7 della Legge n. 241 del 1990 e garantire l’ostensione degli atti endoprocedimentali;
- svolgere un’istruttoria idonea a garantire la completezza del quadro conoscitivo della fattispecie concreta (es. chiedere informazioni alle Forze di Polizia);
- motivare in modo quanto più stringente il provvedimento, con particolare riferimento alle ragioni per cui, in concreto, la revoca della patente:
 - non impedisce di fatto l’esercizio dell’attività lavorativa, bensì lo rende solo più difficoltoso, precisando che se tale pregiudizio non fosse ammissibile, la revoca ex art. 120 c.d.s. avrebbe un ridotto spazio applicativo e si presterebbe ad essere evitata con dichiarazioni elusive della disposizione e della sua finalità sanzionatoria;
 - è una misura proporzionata alla gravità del fatto commesso.

9. Affinché il destinatario della revoca possa essere ammesso a un nuovo esame di abilitazione alla guida è necessaria l’adozione del provvedimento prefettizio di nulla osta e, a monte, della riabilitazione penale? E se sì, da chi deve essere richiesto?

Sì, l’adozione del nulla osta è necessaria così come prevede l’art. 120, comma 1, c.d.s. In particolare, il nulla osta costituisce il provvedimento con cui la Prefettura dichiara che non sussistono ostacoli

giuridici per l'ammissione all'esame di abilitazione che dovrà essere eventualmente adottata dalla Motorizzazione civile competente. Il provvedimento prefettizio ha quindi natura di atto endo-procedimentale e l'unico soggetto giuridico al quale la Prefettura deve rispondere è la suddetta Amministrazione procedente.

In merito agli ostacoli giuridici la cui assenza deve essere attestata dal Prefetto, si è posto il dubbio in merito all'annoveramento della previa adozione della riabilitazione penale. Infatti, al tradizionale orientamento prefettizio che ne richiede la necessità sulla scorta del combinato disposto del comma 1 e 3 dell'art. 120 c.d.s., che imporrebbe che il rilascio della patente sia subordinato alla riabilitazione, a prescindere che sia il primo o un successivo, si sono contrapposti sempre più numerosi arresti giurisprudenziali i quali evidenziano che nel comma 3, ovvero l'unico relativo alla specifica ipotesi del conseguimento della patente a seguito della revoca, non è inserita la riabilitazione, richiesta invece per il primo rilascio della patente di cui al comma 1. Secondo quest'ultimo orientamento, pertanto, il diniego del nulla osta non potrebbe essere motivato sull'assenza del provvedimento riabilitativo.

Sul punto, va segnalata la modifica che ha interessato il comma 3 dell'art. 120 c.d.s. ad opera della Legge 25 novembre 2024, n. 177. La novella ha chiarito il principio in forza del quale il decorso del periodo minimo di tre anni dalla revoca della patente disposta per indegnità morale, stabilito dalla norma ai fini del conseguimento di nuova abilitazione, costituisce condizione aggiuntiva rispetto a quelle previste dal comma 1 - compresa la necessità di riabilitazione della causa ostativa della titolarità del documento - e non sostitutiva. L'integrazione, determinata dall'insorgere, negli anni più recenti, di contrastanti indirizzi giurisprudenziali in ordine alla necessità o meno dell'intervento della riabilitazione nella fattispecie disciplinata dal comma 3, ha recepito l'orientamento ermeneutico sostenuto dal Ministero dell'Interno. Tale profilo è stato parimenti chiarito con la già citata circolare del Dipartimento per l'Amministrazione Generale, per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali prot. 0001392 del 29/01/2025.

10. Sussiste la doverosità dell'esercizio del potere di autotutela avente ad oggetto, quale provvedimento di primo grado, la revoca divenuta illegittima per effetto degli interventi della Corte costituzionale?

No, non sussiste alcuna deroga ai principi generali in materia di autotutela in virtù dei quali l'Amministrazione, in questo caso la Prefettura, non è obbligata ad esercitare un potere di riesame a seguito dell'istanza del privato. Pertanto, in assenza di doverosità, l'autotutela rimane un potere discrezionale; si precisa, tuttavia, la sussistenza dell'opportunità al suo esercizio. Ciò in quanto il Ministero dell'Interno ha adottato apposite circolari sul punto, le quali hanno evidenziato che qualora la Prefettura non rispondesse ad istanze privatistiche volte al riesame del provvedimento di annullamento della revoca divenuta illegittima, si esporrebbe alla concreta possibilità che venga condannata alle spese giudiziali, nonché all'eventuale risarcimento del danno, derivanti da un giudizio di impugnazione del provvedimento che, verosimilmente, verrebbe annullato dal giudice titolare della relativa giurisdizione (il quale, secondo la recente posizione delle Sezioni Unite – sentenza n. 26391 del 19 novembre 2020 – è il giudice ordinario). A tal proposito, occorre osservare che il mancato rispetto delle circolari ministeriali potrebbe comportare che alla violazione di legge derivante dal mancato rispetto delle sentenze della Corte costituzionale, si aggiunga il vizio dell'eccesso di potere costituito dalla figura sintomatica della violazione di circolari.

26. CIRCOLAZIONE E TRAFFICO

(Giuseppe Girolami, Giulia Pace)

1. Quali sono le competenze del prefetto in tale materia?

Le competenze connesse a tale ambito disciplinare sono diversificate: vi rientrano i provvedimenti di sospensione del traffico veicolare previsti dagli artt. 6 e 9 del cds, i divieti e i permessi in deroga alla circolazione dei mezzi pesanti, le operatività connesse al coordinamento del Comitato Operativo di Viabilità (COV), la gestione dell'Osservatorio sull'incidentalità.

2. Quali sono le fattispecie di sospensione del traffico veicolare di competenza del prefetto?

Le fattispecie riconducibili a tale tipologia di provvedimento prefettizio sono disciplinate rispettivamente dagli articoli 6, 7 e 9 del Codice della Strada (cds).

In base all'art. 6 comma 1 il prefetto, per motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione, di tutela della salute, nonché per esigenze di carattere militare può, conformemente alle direttive del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti sulle strade o su tratti di esse.

Il comma 4 dello stesso articolo, alla lettera a) prevede invece i casi nei quali la competenza a sospendere la circolazione è dell'ente proprietario della strada, attinenti a motivi di incolumità pubblica ovvero per urgenti e improrogabili motivi attinenti alla tutela del patrimonio stradale o a esigenze di carattere tecnico.

Dal punto di vista operativo è dunque molto importante la qualificazione concreta delle ragioni alla base del provvedimento di sospensione, per radicarne correttamente la competenza tra prefetto ed ente proprietario della strada.

L'art. 7, comma 3 del cds dispone la competenza del prefetto anche relativamente alla sospensione della circolazione per i tratti di strada non comunali che attraversano i centri abitati, per la stessa casistica prevista dall'art. 6, comma 1.

3. Quale invece la competenza in materia di competizioni sportive su strada?

L'art. 9 del cds si occupa della materia, prevedendo innanzi tutto un regime autorizzatorio delle competizioni, di competenza comunale, provinciale o regionale a seconda dei casi, finalizzato a garantire la sicurezza pubblica, il buon funzionamento del servizio di trasporto pubblico, nonché il traffico ordinario.

Il comma 7 bis dello stesso articolo chiama in causa il prefetto per la sospensione della circolazione qualora la competizione sportiva si svolga sul territorio di due o più comuni, distinguendo due ipotesi: la prima prevede il provvedimento di chiusura della strada, per favorire lo svolgimento in sicurezza della manifestazione, per particolari esigenze connesse all'andamento plano-altimetrico del percorso ovvero al numero dei partecipanti; qualora non sussistano tali particolari evenienze e ove necessario, è prevista la possibilità di una sospensione temporanea della circolazione, limitata al solo transito dei partecipanti.

La necessità di adottare i provvedimenti in parola è molto ricorrente nella pratica, per l'elevato numero di competizioni sportive, di varie discipline, promosse e organizzate nel nostro Paese. Tali provvedimenti devono contemperare opposte esigenze: da un lato lo svolgimento in sicurezza dell'evento; dall'altro ridurre al minimo indispensabile la compressione della libertà di circolazione e di svolgimento di altre attività sociali ed economiche che tali provvedimenti comportano. Per questo motivo, è necessaria una rigorosa istruttoria, da compiere puntualmente nella qualificata interlocuzione con tutti gli attori coinvolti per ogni singolo procedimento, volta alla piena valutazione dei molteplici profili connessi alle determinazioni da adottare per il caso concreto.

4. Quali sono le competenze prefettizie in materia di divieti alla circolazione di mezzi?

All'inizio di ogni anno, il prefetto - in base a quanto stabilito dal cds - emana un decreto con il quale si prevede il calendario di limitazione della circolazione, fuori dai centri abitati, dei veicoli e dei

complessi di veicoli per il trasporto di cose, con massa complessiva massima autorizzata superiore a 7,5 t.

Tale provvedimento è adottato recependo il decreto emanato per l'intero territorio nazionale dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di garantire in via prioritaria migliori condizioni di sicurezza nella circolazione stradale, nei periodi di maggiore intensità della stessa.

Rispetto al calendario delle limitazioni, il prefetto può autorizzare la circolazione dei mezzi, su istanza degli interessati e in deroga alle disposizioni vigenti. La relativa istruttoria è condotta sulla base di criteri normativamente fissati, sulla scorta della valutazione delle necessità prospettate nella istanza in relazione alle condizioni locali e generali nella circolazione. Dovrà in particolare aversi riguardo all'accertamento della sussistenza dell'effettiva esigenza di circolazione in deroga, alla verifica dell'indifferibilità del trasporto nei giorni di non vigenza del divieto, all'accertamento dell'assenza di condizioni ostative da parte di soggetti terzi e degli enti proprietari delle strade e infine alla verifica della compatibilità del trasporto in deroga con le caratteristiche delle infrastrutture stradali interessate e con le condizioni di traffico previste sulla rete stradale.

5. Che cos'è il COV (Comitato operativo per la viabilità)?

È l'organismo, operante presso ogni Prefettura-utg, istituito dal Decreto del Ministro dell'Interno del 27 gennaio 2005, con funzioni di coordinamento tecnico-amministrativo e di disposizione degli interventi operativi, anche di carattere preventivo, per fronteggiare le situazioni di crisi derivanti da avversità atmosferiche o altri eventi, anche connessi con l'attività dell'uomo, che interessino la viabilità stradale e autostradale e siano suscettibili di avere riflessi sul regolare andamento dei servizi e della mobilità del territorio di riferimento.

Opera a livello periferico in stretto collegamento con il Centro di coordinamento nazionale in materia di viabilità, istituito presso il Ministero dell'Interno, che dal 15 novembre 2021 ha assunto ufficialmente il nome di Viabilità Italia.

In considerazione delle competenze attribuite, il COV è riunito in tutte le circostanze che lo richiedano per la gestione condivisa delle situazioni di criticità, previste o determinatesi inaspettatamente.

Di rilievo in questo ambito disciplinare le pianificazioni operative di viabilità, come ad esempio i piani neve o estivi, volti a definire preventivamente le azioni e le misure da adottare, per ciascuno degli attori competenti nella gestione del traffico, in caso di ricadute negative sulla circolazione degli eventi atmosferici invernali o connessi all'incremento dei flussi di traffico nei periodi estivi.

6. Che cos'è l'Osservatorio per il monitoraggio degli incidenti stradali?

È l'organismo istituito nelle Prefetture-utg, nella veste della Conferenza provinciale permanente di cui all'art. 11 del d. Lgs. n. 300/1999, al fine di assicurare l'azione di coordinamento dei prefetti, da svolgere con carattere di sistematicità, per rafforzare le strategie di coordinamento e pianificazione per monitorare il fenomeno dell'incidentalità stradale e per misurare l'efficacia delle attività di contrasto adottate. La materia è disciplinata da diversi atti regolamentari, che è opportuno ricordare partitamente.

- Dipartimento Pubblica Sicurezza Servizio di Polizia Stradale, prot. 300/A/10307/09/144/5/20/3, Direttiva per garantire un'azione coordinata di prevenzione e contrasto dell'eccesso di velocità sulle strade;
- Dipartimento Pubblica Sicurezza Servizio di Polizia Stradale, prot. 300/A/5620/17/144/5/20/3, Direttiva per garantire un'azione coordinata delle Forze di Polizia per la prevenzione e il contrasto ai comportamenti che sono le principali cause di incidenti stradali;
- Ministro dell'Interno, prot 954 del 9.1.2020, Iniziative in materia di prevenzione e contrasto all'incidentalità stradale.

L'Osservatorio è incaricato di mettere a punto percorsi strategici condivisi, con il coinvolgimento delle Amministrazioni locali, da cui far discendere un quadro organico di interventi che possano concretamente risultare di ausilio nella prevenzione e nel contrasto di condotte che, sulla base della

casistica a disposizione a livello locale, rappresentano le principali cause di incidenti stradali con lesioni. Quali puntuale attuazione di tali funzioni, l'Osservatorio deve procedere alla rilevazione statistica della sinistrosità con lesioni (ad oggi supportata dall'implementazione delle funzionalità della banca dati nazionale della Polizia Stradale), allo sviluppo di sinergie istituzionali per l'adozione di misure finalizzate alla messa in sicurezza dell'ambiente stradale, alla mappatura dei tratti stradali caratterizzati da fattori di pericolosità, alla elaborazione e realizzazione di progetti di informazione, rivolti innanzi tutto alle giovani generazioni, sui rischi legati alla violazione delle regole della circolazione stradale, con particolare riferimento ai divieti di guida in stato di ebbrezza e sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

7. In che modo le attività connesse al servizio di circolazione e traffico possono essere utili alla funzione di governo del territorio?

Le attività svolte nell'ambito del servizio circolazione e traffico della Prefettura-utg, sinteticamente descritte nei punti precedenti, paiono essere assai funzionali all'attività di governo del territorio.

In questo ambito, infatti, la previsione di diverse competenze– ad esempio i provvedimenti di sospensione del traffico, i permessi di circolazione in deroga, le limitazioni alla circolazione in costanza di fenomeni atmosferici o ugualmente incidenti sulla mobilità – è motivata dalla presenza di un quadro composito di elementi e interessi in gioco, la cui tutela è assicurata anche dall'imparzialità di giudizio e dalla visione generalista e di coordinamento territoriale dell'autorità prefettizia.

Inoltre, attraverso tale servizio sono molteplici le informazioni acquisibili, che messe a sistema con tutte quelle afferenti all'area del sistema sanzionatorio amministrativo possono essere di utile ausilio alla più approfondita conoscenza del territorio e delle dinamiche socioeconomiche che lo attraversano, necessaria premessa per l'utile dispiegamento della funzione di coesione sociale attribuita dall'ordinamento al Prefetto.

27. LA DISCIPLINA SANZIONATORIA PER VIOLAZIONE DELLE NORME ANTICONTAGIO IN MATERIA DI COVID-19

(Armando Soreca)

Premessa

Come noto, il Prefetto, oltre che rappresentante del Governo sul territorio ed espressione dell'indirizzo politico generale, costituisce il garante dei canoni della legalità dell'attività amministrativa, chiamato ad assicurarne la sua imparziale attuazione anche nel delicato momento dell'irrogazione della sanzione al cittadino. In tale ambito, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'attività amministrativa, la funzione del Prefetto non è soltanto quella di "punire" l'autore dell'illecito, comminandogli la dovuta sanzione, ma anche quella di valutare la fondatezza della contestazione effettuata dall'organo accertatore. Compito tanto più importante e delicato nel recente contesto emergenziale da Covid-19.

L'emergenza sanitaria, dichiarata il 31 gennaio 2020 e conclusasi il 31 marzo 2022, ha attraversato diverse fasi, correlate all'andamento epidemiologico del virus e ha determinato l'applicazione di misure inedite, restrittive e limitative, e, poi, gradatamente più permissive, di diritti fondamentali costituzionalmente tutelati, come la libertà di circolazione e di soggiorno (art. 16 Cost.), mediante l'introduzione di importanti limitazioni agli spostamenti; la libertà di riunione (art. 17 Cost.), con la previsione, ad esempio, del divieto di assembramento; la libertà religiosa (art. 19 Cost.), con la sospensione dei riti religiosi e le limitazioni all'accesso dei luoghi di culto; il diritto/dovere all'istruzione (art. 34 Cost.), con la sospensione delle attività didattiche formative nelle scuole di ogni ordine e grado; la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) con la sospensione delle attività produttive, industriali e commerciali; l'introduzione, infine, in presenza di determinate condizioni, dell'obbligo vaccinale. Compressioni giustificate da straordinarie esigenze di tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti, in primis la tutela del supremo bene della salute collettiva (art. 32 Cost.), le quali hanno fortemente impattato le dinamiche sociali ed economiche.

Sono state, dunque, progressivamente incrementate ed estese, a livello nazionale, misure urgenti per contrastare e contenere l'emergenza epidemiologica, nonché, parallelamente, stanziare risorse per sostenere famiglie ed imprese, con l'obiettivo di arginare i pregiudizievoli effetti in tutti i settori investiti dall'emergenza sanitaria.

I Prefetti, sin da principio, sono stati chiamati ad assicurare, informandone preventivamente il Ministero dell'Interno, l'esecuzione delle misure anti Covid-19, avvalendosi delle Forze dell'Ordine. Tale funzione s'inquadra, certamente, nel generale contesto delle funzioni e delle prerogative riservate dalla legge al Prefetto, quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza, cui compete la funzione di coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza (art. 13, comma 3 della legge 1° aprile 1981 n.121).

La prima fonte normativa con cui si intese offrire una base legale alle sanzioni introdotte per punire la violazione delle cc.dd. misure anti Covid-19 è costituita dal Decreto-legge 23 febbraio 2020 n. 6, convertito in Legge 5 marzo 2020, n. 13, (successivamente quasi integralmente abrogata dal successivo D.L. 19/2020).

Ai sensi dell'art. 3 D.L. 6/2020, le misure anzidette potevano essere adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) o, nelle more dell'adozione degli stessi e nei casi di estrema necessità ed urgenza, dai Presidenti delle Regioni e dai Sindaci.

La medesima norma, al quarto comma, prevedeva: "salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'art. 650 del codice penale". La violazione delle misure anti-contagio veniva, dunque, sanzionata come reato contravvenzionale attraverso il rinvio, *quoad poenam*, all'art. 650 c.p., rubricato "Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità".

Alcune riflessioni, sul piano sistematico ed operativo, inclusa la lampante esigenza di deflazionare il sistema della giustizia penale, già alle prese con le sospensioni procedurali determinate dalla decretazione d'urgenza, indussero poi il Governo, con il decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 35 del 22 maggio 2020, ad accogliere l'opzione della depenalizzazione, sostituendo alla fattispecie penale un illecito amministrativo, corredato da un apparato sanzionatorio sicuramente più efficace – in termini di effettività della “punizione” – rispetto alle pene previste per la violazione della fattispecie contravvenzionale sopra descritta.

In particolare, si è provveduto innanzitutto a riordinare in modo organico la materia, tipizzando in un atto normativo di rango primario le misure potenzialmente applicabili per contrastare la diffusione del contagio. Il decreto-legge citato ha esplicitato la possibilità di adozione nel corso dell'emergenza di una o più misure per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del virus. Inoltre, il decreto n. 19 ha dato fondamento legislativo ex post anche alle misure disposte nei decreti e ordinanze adottati precedentemente sulla base del medesimo decreto-legge n. 6/2020, nonché scolpito il nuovo sistema sanzionatorio delle violazioni delle misure di contenimento del contagio.

Con specifico riguardo ai profili sanzionatori, l'art. 4, comma 1, del decreto-legge in commento, come modificato in sede di conversione, disponeva: “Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 (in seguito poi ridotta a 1.000) e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'articolo 3, comma 3. Se il mancato rispetto delle predette misure avviene mediante l'utilizzo di un veicolo la sanzione prevista dal primo periodo sono aumentate fino a un terzo”. In particolare, in base al terzo comma del citato articolo 4, “le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689”: il procedimento sanzionatorio previsto è dunque quello ordinario dell'ordinanza-ingiunzione.

L'intervenuta depenalizzazione della violazione delle misure anti-contagio ha configurato un fenomeno di successione nel tempo di norme eterogenee, che – in assenza di specifica disposizione derogatoria – sarebbe regolato dal principio di naturale irretroattività della legge sancito dall'art. 11 disp. prel. cod. civ. In tal maniera, tuttavia, si sarebbe venuta a determinare un'aporia del sistema, risultando i fatti commessi prima della depenalizzazione non rilevanti né come illeciti amministrativi né come reati, pertanto, automaticamente leciti e sprovvisti di risposta sanzionatoria, con conseguente ed evidente disparità di trattamento rispetto ai fatti commessi in vigore della nuova normativa e conseguente vulnus ai principi di ragionevolezza ed eguaglianza.

Tale esigenza di giustizia sostanziale è stata alla base della previsione della norma transitoria di cui all'art. 4, comma 8, nel D.L. 19/2020, la quale, in un'ottica di adeguatezza e proporzionalità, ha sancito espressamente che per tali fatti il quantum della sanzione aveva natura rigida, fissato nella misura minima ridotta della metà (ergo, 200,00 €, in linea con la sanzione massima dell'ammenda - 206,00 Euro - prevista, in alternativa all'arresto, dal previgente decreto-legge). Anche per questo ultimo aspetto è stato, quindi, salvaguardato il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), perché gli autori dei fatti illeciti commessi prima del 26 marzo 2020 non soggiacevano ad un trattamento sanzionatorio più severo (nella quantificazione della pena pecuniaria), rispetto a quello che avrebbero subito nella vigenza del precedente decreto.

Per i reati depenalizzati, pertanto, alla comunicazione della notizia di reato, precedentemente inoltrata all'Autorità Giudiziaria, ha fatto seguito un atto di contestazione dell'illecito da parte della Autorità competente per l'irrogazione della sanzione amministrativa, a cui segue l'instaurazione del procedimento sanzionatorio finalizzato all'emissione di un'ordinanza-ingiunzione o ordinanza di archiviazione, secondo quanto previsto dalla L. 689/81.

1. Da quali norme sono regolati i procedimenti sanzionatori in materia di violazione delle misure anti-Covid19?

I comportamenti costituenti violazione delle misure di contenimento dell'epidemia di cui all'art. 2, commi 1 e 2, del D.L. 25 marzo 2020 n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID 19" (convertito in Legge 22 maggio 2020, n. 35) sono puniti con sanzioni amministrative irrogate dal Prefetto.

L'attività di accertamento degli illeciti e quella di irrogazione delle relative sanzioni sono disciplinate dalle norme della Legge 24 novembre 1981 n. 689 e, per quanto concerne il pagamento in misura ridotta, dall'art. 202, commi 1, 2 e 2.1, del Codice della Strada.

2. Qual è l'importo della sanzione prevista per violazioni delle misure di contenimento dell'epidemia covid-19 commesse dopo il 26 marzo 2020?

Ai sensi del D.L. n. 19/2020, il mancato rispetto delle misure di contenimento è punito, salvo che il fatto costituisca reato, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 1.000.

L'importo della sanzione può lievitare nei seguenti casi:

- se la violazione sia stata effettuata è stata effettuata mediante l'utilizzo di un veicolo è aumentata fino a un 1/3;
- nel caso di reiterazione della stessa violazione, la sanzione amministrativa è raddoppiata. Tuttavia, il pagamento in misura ridotta della precedente sanzione evita la contestazione della reiterazione della violazione e quindi il raddoppio della sanzione.

3. Era previsto il pagamento in misura ridotta delle sanzioni?

Sì, era previsto il pagamento in misura ridotta pari al minimo edittale (euro 400) entro 60 giorni dalla contestazione o notificazione del verbale.

La misura della sanzione prevista era ridotta ulteriormente del 30%, secondo le disposizioni dell'art. 202 del C.d.S., nel caso di pagamento entro 5 giorni.

Fino alla data del 31 maggio 2020, il termine di 5 giorni era stato ampliato a 30 giorni dalla contestazione o notificazione del verbale per effetto dell'art. 108 del D.L. 18/2020.

4. Sono state previste anche sanzioni accessorie?

Il mancato rispetto delle misure previste per pubblici esercizi, attività produttive o commerciali prevede l'irrogazione da parte del Prefetto della sanzione accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività (da 5 a 30 giorni) con applicazione della sanzione massima in caso di reiterazione.

All'atto dell'accertamento di tali violazioni l'Organo accertatore poteva disporre, in via cautelare e per un periodo non superiore a 5 giorni, la chiusura dell'attività o dell'esercizio, ove necessario per impedire la prosecuzione o la reiterazione della violazione. Tali giorni sono poi scomputati dalla sanzione accessoria effettivamente irrogata. Il pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria, effettuato entro i 60 giorni dalla contestazione ovvero dalla notifica della violazione, comportava l'estinzione del procedimento sanzionatorio e, pertanto, la non irrogabilità della sanzione accessoria della chiusura temporanea dell'esercizio commerciale e/o d'impresa, pure nel caso in cui l'Organo accertatore abbia provveduto, in via cautelare, all'applicazione della misura della chiusura provvisoria.

5. È stata prevista la possibilità di presentare scritti difensivi avverso il verbale di contestazione?

Avverso il verbale di contestazione era ammessa la presentazione di scritti o documenti difensivi, entro 30 giorni dalla contestazione o dalla notifica, ai sensi dell'art. 18 della Legge n. 689/81, all'Autorità competente.

Al riguardo, per la violazione delle misure adottate con D.P.C.M., l'Autorità competente a ricevere le memorie è il Prefetto. Per le violazioni delle misure adottate con ordinanza regionale o sindacale, l'Autorità competente a ricevere gli scritti difensivi è rispettivamente il Presidente della Regione o il Sindaco.

In relazione alle violazioni di competenza del Prefetto, le memorie difensive potevano essere presentate direttamente all'Organo accertatore, che le inoltrava alla Prefettura, corredato di controdeduzioni. L'interessato inoltre aveva la possibilità di richiedere l'audizione personale. Il procedimento delineato, non comportante oneri o spese di istruttoria, si conclude con l'emanazione di un'ordinanza di archiviazione o ingiunzione, a seconda dell'accoglimento o meno delle ragioni addotte, entro 5 anni dalla commissione della violazione.

La presentazione di scritti difensivi è alternativa alla possibilità di poter beneficiare del pagamento in misura ridotta e determina la rideterminazione dell'eventuale ordinanza-ingiunzione, tra il minimo e il massimo edittale della sanzione prevista secondo i criteri di cui all'art. 11 della Legge n. 689/81. Il diritto alla propria difesa non era esercitabile nel caso in cui il trasgressore avesse provveduto al pagamento del verbale di contestazione.

6. Cosa succede se non si è optato per la conciliazione amministrativa mediante il pagamento della somma in misura ridotta o pari al minimo edittale, oppure se le memorie difensive non vengono accolte?

Ai sensi degli articoli 17 e 18 della Legge n. 689/81, se l'accertamento è ritenuto fondato, viene emessa ordinanza con la quale si determina la somma dovuta per la violazione - compresa tra il minimo ed il massimo edittale - e si ingiunge il pagamento insieme con le eventuali spese.

7. Si può fare ricorso avverso l'ordinanza di ingiunzione?

La normativa prevede la possibilità di proporre opposizione dinanzi al Giudice di pace competente territorialmente entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza ingiunzione (art. 6 D. Lgs. 150/11).

8. Cosa succede se non si adempie al pagamento dell'ordinanza di ingiunzione?

Se non è stato presentato ricorso innanzi al G.d.p. e non si procede al pagamento della sanzione è prevista l'iscrizione a ruolo della somma dovuta con le conseguenti ulteriori maggiorazioni di legge.

9. È possibile richiedere la rateizzazione dell'importo?

La rateizzazione del verbale di contestazione non è possibile. Può essere richiesta soltanto la rateizzazione dell'ordinanza ingiunzione. Ai sensi dell'art. 26 L. 689/81, l'autorità amministrativa che ha applicato la sanzione pecuniaria può disporre, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate, che la sanzione medesima venga pagata in rate mensili (fino ad un massimo di trenta).

10. Quali sanzioni sono previste per le violazioni delle misure di contenimento legate all'emergenza (ex 650 c.p.) commesse nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore del D.L. n. 6 del 2020 (23 febbraio) e la sua abrogazione ad opera del D.L. n. 19/2020 (25 marzo 2020)?

Con riferimento alla sopravvenuta depenalizzazione di alcuni reati precedentemente previsti nel periodo emergenziale, è necessario precisare che, ai sensi dell'art. 4, comma 8, del D.L. n. 19/2020 le norme che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge, prevedendo, tuttavia, un'applicazione delle sanzioni amministrative nella misura minima ridotta della metà (pari quindi ad Euro 200).

11. Che cosa ha previsto il Decreto Legge n. 1 /2022 in relazione all'obbligo vaccinale?

In data 8 gennaio 2022 è entrato in vigore il D.L. n. 1 /2022 recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore.

Tra le varie misure finalizzate a contenere il contenimento dei contagi così introdotte, spicca quella che ha imposto l'obbligo vaccinale ai soggetti ultracinquantenni.

All'art. 1, infatti, il citato Decreto dispone che dalla data di entrata in vigore della disposizione (e fino al 15 giugno 2022) "l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da Sars-Cov-2 si applica ai cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione europea residenti nel territorio dello Stato, nonché

ai cittadini stranieri di cui agli articoli 34 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età”, salvo specifiche esenzioni per ragioni di salute.

12. Quali sono le sanzioni a cui poteva andare incontro chi non ha adempiuto a tale obbligo?

Dal 1° febbraio 2022 fino al 15 giugno 2022, ai soggetti ultracinquantenni che non avevano iniziato il ciclo primario di immunizzazione o comunque non si sono sottoposti alle ulteriori inoculazioni nei termini indicati dalle Autorità sanitarie era prevista l’irrogazione di una sanzione amministrativa pari a 100,00 €. L’irrogazione della sanzione – specificava il Decreto citato – è stata posta in capo al Ministero della Salute per il tramite dell’Agenzia delle Entrate - Riscossione, alla quale sono stati trasmessi gli elenchi di soggetti non in regola con le vaccinazioni, formati anche tramite l’acquisizione dei dati del Sistema Tessera Sanitaria. Una volta comunicato l’avvio del procedimento sanzionatorio, gli ultracinquantenni non vaccinati avevano un termine di dieci giorni per comunicazione all’Asl competente l’eventuale certificazione relativa al differimento o all’esenzione dall’obbligo vaccinale o altra ragione di assoluta e oggettiva impossibilità. Una volta emanata la sanzione, i soggetti interessati avevano la possibilità di proporre opposizione innanzi al Giudice di Pace territorialmente competente.

Dal 15 febbraio 2022 al 15 giugno 2022, poi, agli ultracinquantenni non vaccinati, dipendenti o lavoratori autonomi, non era permesso accedere al luogo di lavoro a meno che non fossero guariti dal Covid-19 nei sei mesi precedenti. In sostanza, per poter svolgere la prestazione lavorativa era necessario essere in possesso del cd. green pass rafforzato. I lavoratori che ne fossero sprovvisti, pertanto, erano considerati assenti ingiustificati senza diritto alla retribuzione. Essi mantenevano, tuttavia, il diritto alla conservazione del posto di lavoro senza l’applicazione di sanzioni disciplinari. Se il lavoratore avesse fatto ingresso al luogo di lavoro senza essere in possesso del green pass rafforzato, contravvenendo all’obbligo di legge, la norma ha previsto l’attribuzione al Prefetto del potere di irrogare, entro 5 anni dalla contestazione della violazione, una sanzione amministrativa che impone al lavoratore inadempiente il pagamento di una somma compresa tra i 600 e i 1.500 euro, suscettibile di raddoppio nel caso di plurime violazioni, secondo l’ordinario procedimento dell’ordinanza-ingiunzione, previsto dalla L. 689/81, ferme restando le garanzie procedurali e difensive previste.

28. CONTRASTO DELL'ECESSO DI VELOCITÀ MEDIANTE DISPOSITIVI DI CONTROLLO: DISCIPLINA ED ORIENTAMENTI

(Roberta Mancuso, Federico Izzi)

1. Qual è il quadro normativo di riferimento in materia?

- Codice della Strada, D.Lgs. n. 285/1992, artt. 11, 12, 45, 142 e 201, da ultimo modificati dalla Legge 25 novembre 2024, n. 177;
- Regolamento attuativo, DPR 495/1992, artt. 45, 192 e 345;
- Direttiva del Ministero dell'Interno n. 300/A/10307/09/144/5/20/3 del 14.08.2009;
- Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti n. 282 del 30.06.2017;
- Direttiva del Ministero dell'Interno n. 300/A/5620/144/5/20/3 del 21.07.2017;
- Direttiva del Ministero dell'Interno n. 300/A/6045/17/144/5/20/3 del 7.08.2017.
- Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Interno dell'11.04.2024.

Si precisa fin da ora che la materia risulta attualmente in fase di rapida evoluzione alla luce delle recenti novità normative e giurisprudenziali, nonché dei conseguenti orientamenti amministrativi. Pertanto, in una fase connotata da inevitabili incertezze, si darà conto nel presente contributo del quadro emergente dalle disposizioni testé richiamate, evidenziando al contempo gli arresti più recenti della Cassazione e le determinazioni del Ministero dell'Interno su tale tematica.

Un paragrafo ad hoc sarà dedicato al Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Interno dell'11.04.2024.

2. Quali sono le Tipologie dei dispositivi di controllo?

I *dispositivi di controllo* vanno, anzitutto, distinti dai *mezzi di controllo*, poiché con i primi si identificano gli strumenti tecnici costruiti specificamente per accertare le violazioni del codice della strada, mentre, i secondi rappresentano, più genericamente, tutti gli apparecchi che consentono di controllare il traffico a distanza.

I dispositivi di controllo possono essere, inoltre, *fissi*, *temporanei* o *mobili*, a seconda che, rispettivamente, vengano installati in modo permanente nell'ambito di postazioni all'uopo allestite o meno (per garantirne un uso più flessibile sul territorio), oppure, vengano installati a bordo di autovetture per consentire il rilevamento, anche in movimento, della velocità.

Gli stessi vengono distinti, altresì, nelle seguenti sottocategorie, in funzione delle modalità di accertamento e funzionamento:

- modalità di accertamento: dispositivi per l'accertamento della velocità istantanea o dispositivi per l'accertamento della velocità media;
- modalità di funzionamento: dispositivi automatici (senza l'intervento della polizia stradale) o dispositivi azionati direttamente da un organo di polizia stradale.

3. Legittimazione all'utilizzo ed articolazione delle competenze

Ai sensi degli artt. 11 e 12 del Codice della Strada, la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale rientrano nei servizi di polizia stradale, cui provvede il Ministero dell'Interno, in via principale, attraverso la specialità della Polizia Stradale della Polizia di Stato, salve le attribuzioni della Polizia Municipale nell'ambito del territorio di competenza del Comune e, ferma restando la funzione di coordinamento dei servizi medesimi da chiunque espletati.

La funzione di coordinamento richiamata viene esercitata dal Prefetto, il cui compito, nella fattispecie, è quello di scongiurare sovrapposizioni che potrebbero aver luogo nell'esercizio della medesima attività di controllo, svolta contemporaneamente da più organi sullo stesso tratto di strada.

Sede privilegiata di esercizio della funzione di coordinamento del Prefetto, nonché della programmazione dell'attività di contrasto degli eccessi di velocità, è rappresentata dalla Conferenza provinciale permanente, di cui all'art. 11 D.Lgs. n. 300/1999.

4. Requisiti di utilizzabilità e procedure

Ai sensi dell'art. 45 del Codice della Strada, i mezzi tecnici per l'accertamento ed il rilevamento automatico della velocità devono essere sottoposti ad approvazione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, secondo le modalità precisate all'art. 192 del relativo Regolamento attuativo.

Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Consulta con sentenza n. 113/2015, nella parte in cui non prevede che tutte le apparecchiature impiegate per l'accertamento delle violazioni ai limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche di funzionalità e taratura. Conseguentemente, nelle more della modifica della disposizione suddetta da parte del Legislatore, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è intervenuto con Decreto n. 282/2017, stabilendo, all'art. 2, che il decreto di approvazione del prototipo deve contenere, altresì, l'obbligo di sottoporre i dispositivi a verifiche periodiche di funzionalità e taratura, con cadenza almeno annuale.

Più nel dettaglio, il D.M. 282/2017 ha chiarito che i dispositivi ed i sistemi impiegati nell'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità, sono soggetti all'approvazione, a monte, del relativo prototipo. Le verifiche di funzionalità e di taratura *sul prototipo* devono essere eseguite al fine di determinare l'idoneità del dato dispositivo o del sistema a svolgere il servizio richiesto, mentre, le verifiche iniziali e periodiche di funzionalità di ogni *esemplare* in uso, devono essere compiute per accertare che le prestazioni corrispondano a quelle dell'approvato prototipo e permangano tali nel tempo.

Le verifiche di taratura, sia in sede di approvazione del prototipo che di verifica iniziale e periodica del singolo dispositivo, precedono quelle di funzionalità e hanno ad oggetto la precisione delle misurazioni eseguite dall'apparecchiatura rispetto ad un sistema di misura di riferimento; le stesse, inoltre, dovranno essere eseguite da soggetti accreditati da ACCREDIA o da altri organismi di accreditamento firmatari a livello internazionale degli accordi di mutuo riconoscimento.

Le verifiche di funzionalità, invece, valutano la capacità del dispositivo di fornire indicazioni attendibili ed utilizzabili dalla polizia stradale nelle condizioni di normale utilizzo su strada e, l'operatore che le esegue dovrà redigere un apposito verbale, fidefacente ai sensi dell'art. 2700 c.c., nel quale dare atto delle operazioni effettuate e dei relativi esiti e, che dovrà esser conservato presso l'ufficio dell'organo di polizia utilizzatore.

Orbene, le prescrizioni in tema di approvazione del prototipo e delle verifiche di taratura e funzionalità del dispositivo in concreto utilizzato, rappresentano un momento particolarmente importante della disciplina degli strumenti in esame, nella misura in cui la loro violazione può determinare l'illegittimità del verbale di contestazione dell'infrazione, anche dal punto di vista meramente formale: infatti, al fine di fornire all'interessato una puntuale informazione sulla regolarità del dispositivo o del sistema con cui è stato compiuto l'accertamento, il Ministero dell'Interno, con la direttiva del 7 agosto 2017, ha stabilito che i verbali di contestazione della violazione dei limiti di velocità dovranno recare, nella parte motiva, l'indicazione dell'esistenza, dell'approvazione e della regolare esecuzione delle suddette verifiche di taratura e funzionalità.

Al riguardo, la **Corte di Cassazione (sentenze 10505/2024, 20492/24 e 20913/24)**, ha ritenuto che i termini “**approvazione**” e “**omologazione**” non siano equiparabili, sottolineando come solo l'omologazione renda legittimi gli accertamenti effettuati tramite autovelox.

Peraltro, la **Circolare del Dipartimento per l'Amministrazione Generale, per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie prot. 995 del 23.01.2025**, nel richiamare un parere dell'Avvocatura dello Stato, ha ritenuto la piena omogeneità

tra le due procedure di omologazione e di approvazione. Il Ministero dell'Interno ha quindi invitato a prospettare in modo fondato la questione in sede di giudizio, procedendo al tempestivo deposito della documentazione all'uopo rilevante in caso di controversie inerenti a tale materia.

La questione risulta pertanto attualmente oggetto di controversia ed è in fase di studio da parte di un tavolo tecnico istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno, dell'ANCI e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, al fine di definire le procedure per l'omologazione del prototipo, taratura e le verifiche di funzionalità dei dispositivi, delle apparecchiature e dei mezzi tecnici di cui all'art. 201 del Codice della Strada.

5. Tutela della privacy

Per una trattazione più approfondita del profilo della riservatezza in relazione ai dispositivi di controllo della velocità, si rinvia alla Direttiva del Ministero dell'Interno del 21 luglio 2017, segnalandosi, in questa sede, solo gli aspetti che si reputano più utili ad ottenere una visione d'insieme dell'istituto e che possono rappresentare oggetto di ricorso in sede amministrativa e giurisdizionale:

- la normativa sulla privacy riferita al trattamento delle immagini si applica anche a quelle registrate nell'ambito di controlli con documentazione video, *solo qualora* l'immagine consenta di identificare anche in via indiretta un soggetto;
- le fotografie o le immagini degli illeciti accertati non devono *mai* essere mandate al domicilio dell'intestatario del veicolo insieme al verbale di contestazione, potendo detto intestatario richiedere la visione della documentazione fotografica o del video, direttamente all'organo accertatore della violazione;
- sono vietate le riprese frontali del veicolo, salvo che il dispositivo sia provvisto di un apposito sistema che consenta l'oscuramento automatico della parte delle immagini rilevate (parabrezza), che consente di identificare le persone che si trovano a bordo.

6. Segnalazione delle postazioni di controllo

Nelle modalità di impiego delle postazioni di controllo vanno tenuti in considerazione, ai fini della legittimità della contestazione, due profili fondamentali, ovvero: la segnalazione e la visibilità della postazione, nonché la distanza della stessa dal segnale riportante il limite massimo di velocità insistente sul dato tratto di strada e la distanza dal segnale che indica essere in corso l'attività di accertamento.

Sotto il profilo della segnalazione delle postazioni, si rileva che le caratteristiche e le modalità di impiego dei segnali e dei dispositivi di segnalazione luminosa delle postazioni, sono disciplinati dal Decreto Interministeriale del 15 agosto 2007.

Il profilo della visibilità e riconoscibilità della postazione, che va tenuto distinto da quello della mera segnalazione, è assicurato con l'utilizzo di appositi segnali, indicati nel Regolamento di esecuzione del codice della strada e recanti il simbolo dell'organo utilizzatore, cui possono essere aggiunti: la presenza di personale in uniforme e/o dell'autoveicolo di servizio con le insegne d'istituto e/o il dispositivo supplementare a luce lampeggiante (che quindi non è più obbligatorio).

Il tema della distanza, invece, va declinato in una duplice direzione, poiché la postazione di controllo deve essere allestita ad una distanza minima sia dalla segnaletica che indica essere in corso l'attività di rilevamento della velocità, sia dalla segnaletica recante il limite di velocità massimo insistente sul tratto di strada interessato.

7. Tipologie di dispositivi, strade in cui sono utilizzabili e contestazione delle violazioni dei limiti di velocità

Come osservato in precedenza, i *dispositivi di controllo* si distinguono, in relazione alle modalità di funzionamento, in *dispositivi automatici* e *dispositivi azionati dall'operatore*. Tale distinzione ha delle importanti ricadute sulle modalità di contestazione delle infrazioni rilevate e, di conseguenza, sulla tipologia di strade in cui detti dispositivi possono essere utilizzati.

Per quanto d'interesse, si premette, quindi, che l'art. 2, comma 2, del Codice della Strada, opera la seguente classificazione delle strade, in funzione delle relative caratteristiche: A) autostrade, B) strade extraurbane primarie, C) strade extraurbane secondarie, D) strade urbane di scorrimento.

Ai sensi dell'art. 4 comma 1, L. n. 168/2002, i dispositivi di controllo *automatici* possono essere utilizzati, di regola, solo nelle autostrade e nelle strade extraurbane principali, mentre, potranno essere utilizzati anche nelle strade extraurbane secondarie ed in quelle urbane di scorrimento solo in presenza di un apposito decreto del Prefetto, che ne autorizzi l'impiego su tratti di strada specificamente individuati.

Tale limitazione delle ipotesi di utilizzo dei dispositivi suddetti, si spiega alla luce della previsione di cui all'ultimo comma della medesima disposizione, che esonera dall'obbligo di contestazione immediata le violazioni dei limiti di velocità riscontrate con l'utilizzo degli stessi.

Tale disciplina, peraltro, è stata recepita dall'art. 201, comma 1-bis, lett. f) e comma 1-ter, del codice della strada che, infatti, prevede tra le ipotesi di esonero dall'obbligo di contestazione immediata, la rilevazione delle infrazioni avvenuta mediante dispositivi di controllo automatici di cui al suddetto art. 4.

Tanto premesso, non vi è chi non veda come l'esonero dall'obbligo di contestazione immediata e motivazione di quella differita, costituisca la ratio dell'intera disciplina appena illustrata: infatti, posto che nei dispositivi automatici di controllo l'esonero dall'obbligo di contestazione immediata è in *re ipsa*, l'uso degli stessi è stato limitato a certe tipologie di strade e condizioni (ossia, le autostrade, quelle extraurbane principali e quelle individuate con decreto prefettizio), circoscrivendo in tal modo il vulnus arrecato al conducente dalla mancanza di contestazione immediata.

Il decreto prefettizio di autorizzazione all'utilizzo dei dispositivi di controllo automatici sulle strade extraurbane secondarie ed urbane di scorrimento, infatti, sottende null'altro che un controllo sull'opportunità e/o necessità di avvalersi di uno strumento di rilevazione automatica delle infrazioni, che in quanto tale esclude la contestazione immediata, a fronte di particolari caratteristiche della strada che renderebbero particolarmente pericolosa e gravosa la contestazione immediata.

Non a caso, si rileva che i *dispositivi azionati dall'operatore* - che non implicano necessariamente la contestazione differita della violazione riscontrata-, non incontrano limitazioni rispetto alle tipologie di strade su cui possono essere utilizzati, permanendo un obbligo di contestazione immediata che, però, potrà esser derogato, indicando nel verbale di contestazione le ragioni di ordine spaziale (la distanza) e temporale (il momento della rilevazione), che hanno impedito la contestazione immediata dell'infrazione accertata (art. 201, comma 1-bis, lett. e), CdS).

8. Decreto prefettizio di autorizzazione all'utilizzo dei dispositivi di controllo automatici

La *ratio* dell'autorizzazione prefettizia, di cui all'art. 4, l.n. 168/2002, discende dalla volontà del Legislatore di sottoporre a controllo l'installazione di dispositivi che derogano al principio di contestazione immediata, su strade in cui l'impossibilità o pericolosità di adempiere a tale obbligo *non è in re ipsa*.

Conseguentemente, ai fini dell'emanazione di detto decreto, è prevista una procedura, attivata d'ufficio dal Prefetto, oppure, su richiesta della polizia stradale competente per territorio (ossia, di norma dalla Polizia Municipale dei Comuni nel cui territorio insistono strade rientranti nelle categorie ex art. 2 lett. C) e D), CdS), nel cui ambito valutare se, rispetto al tratto di strada interessato dalla richiesta, sussistano:

- un elevato livello di incidentalità -ricollegabile ai comportamenti rilevabili con i dispositivi richiesti;
- la documentata impossibilità o difficoltà di procedere alla contestazione immediata, a causa delle condizioni strutturali, plano-altimetriche e di traffico.

L'istruttoria di tale procedimento potrà aver luogo attraverso *forme elastiche*, come la convocazione di una conferenza di servizi da parte della Prefettura, oppure, l'utilizzo della Conferenza provinciale

permanente ex art. 11, D.Lgs. n. 300/1999, quale consesso in cui sono già presenti tutti gli attori istituzionali competenti in materia di sicurezza stradale. Si rileva, a tal proposito, la natura obbligatoria e vincolante del parere richiesto all'ente proprietario della strada, avente ad oggetto la compatibilità tecnica dell'installazione o dell'utilizzazione dei dispositivi di controllo, rispetto alla conservazione delle infrastrutture stradali, della fluidità e della sicurezza del traffico.

Particolare importanza assumerà, quindi, se presente, l'istanza iniziale avanzata dall'organo di polizia stradale competente, in quanto dovrà esser compendiata dalla documentazione attestante l'adempimento delle due condizioni suddette (esplicita nella Direttiva del Ministero dell'Interno n. 300/A/5620/144/5/20/3 del 21.07.2017, Parte II, par. 3 e 4) nonché da una relazione conclusiva che chiarisca le difficoltà riscontrate per l'accertamento dalla violazione dei limiti di velocità, utilizzando i normali dispositivi di controllo.

9. Il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Interno dell'11.04.2024

Sul quadro testé delineato è venuto ad incidere profondamente il **Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Interno dell'11.04.2024**, che reca alcune significative novità, ancora in fase di attuazione.

Il suddetto Decreto si applica ai dispositivi, alle postazioni di controllo e ai sistemi di misurazione della velocità sia di nuova installazione che già esistenti alla data della sua entrata in vigore.

Non si applica alle postazioni fisse, mobili o a bordo di veicoli in movimento presidiate e per le quali è effettuata la contestazione immediata delle violazioni.

Il Decreto prevede un netto distinguo tra le fasi di:

- individuazione dei tratti di strada sui quali è possibile collocare postazioni fisse o mobili: è di competenza del Prefetto (secondo le condizioni dell'art. 1 dell'Allegato A al Decreto)
- collocazione delle postazioni di controllo fisse, presidiate o non presidiate: è di competenza dell'Ente proprietario della strada, anche su richiesta dell'Organo di Polizia stradale che le utilizza (secondo le condizioni dell'art. 2. 3 e 2.4 dell'Allegato A al Decreto);
- collocazione delle postazioni di controllo mobili, presidiate o non presidiate: è di competenza dell'Organo di Polizia stradale che le utilizza (secondo le condizioni dell'art. 2.2 dell'Allegato A al Decreto);
- utilizzazione delle postazioni fisse o mobili: è di competenza degli Organi di Polizia stradale di cui all'art. 12, comma 1, C.d.S. (secondo le condizioni dell'Allegato B al Decreto).

Il Decreto prevede che:

- sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali di cui all'art. 2, comma 2, C.d.S. (lett. A e B): le postazioni fisse o mobili possono essere collocate dagli organi di polizia stradale di cui all'articolo 12, comma 1, C.d.S., secondo le direttive fornite dal Ministero dell'interno, sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- sulle restanti tipologie di strade di cui all'art. 2, comma 2, C.d.S. (da lett. C a lett. F-bis): le medesime postazioni possono essere collocate esclusivamente sui tratti di strada individuati dal Prefetto ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge n. 121 del 2002.

Il Prefetto, nella individuazione dei tratti di strada sui quali è possibile collocare postazioni fisse o mobili, tiene conto delle seguenti condizioni:

- a) **elevato livello di incidentalità**, documentato da un'accurata analisi del numero, della tipologia e, soprattutto, delle cause degli incidenti stradali avvenuti nel quinquennio precedente con particolare riferimento alla velocità come causa principale o concausa attraverso la produzione di dati statistici;
- b) documentata impossibilità o difficoltà di procedere alla contestazione immediata sulla base delle condizioni strutturali, plano-altimetriche e di traffico, tenendo conto, tra l'altro, delle seguenti condizioni:

1) presenza di più corsie per senso di marcia, ovvero suddivisione della strada in carreggiate separate, in cui **mancano spazi idonei** (assenza di banchine o piazzole di dimensioni adeguate), gallerie e

viadotti privi di aree **per fermare i veicoli** fuori della carreggiata o, comunque, in condizioni di sicurezza. Sulle strade ad unica corsia per senso di marcia, l'assenza di banchine o piazzole di dimensioni adeguate;

2) situazioni in cui l'**andamento plano-altimetrico** della strada limita la visibilità e condiziona in modo negativo la possibilità di fermare e di fare sostare i veicoli dei trasgressori fuori della carreggiata o, comunque, in condizioni di sicurezza, in corrispondenza del tratto di strada interessato e in quello immediatamente successivo;

3) condizioni particolari di **scarsa visibilità** legate, ad esempio, a fenomeni atmosferici ciclicamente ricorrenti (nebbia) che, in concomitanza con altri fattori ambientali o con le caratteristiche della strada (assenza di spazi idonei per effettuare il fermo del veicolo in condizioni di sicurezza), rendono difficile e pericolosa l'ordinaria attività di controllo da parte degli organi di polizia stradale;

4) **composizione e volume del traffico** (determinati, a titolo esemplificativo, dalla presenza di traffico intenso o da percentuale elevata di mezzi pesanti), che rende manifesta la difficoltà di procedere al fermo dei veicoli anche su strade ad una sola corsia per senso di marcia, soprattutto se il tratto interessato non presenta spazi idonei per lo stazionamento dei veicoli pesanti fuori della carreggiata, o comunque in condizioni di sicurezza tali da evitare pericolo o intralcio per la circolazione stradale;

5) **particolari condizioni della strada o del tratto stradale** determinate dalla elevata densità di flussi veicolari e/o pedonali e dalla presenza di strutture scolastiche o aree attrezzate per bambini e dall'assenza o limitatezza di idonei spazi laterali esterni alla carreggiata, che pregiudicano, rendono pericolosa o impediscono la possibilità di fermare i veicoli in condizioni di sicurezza della circolazione. In tali casi l'utilizzo delle postazioni di controllo e' limitato ad intervalli temporali, determinati dagli enti proprietari, in cui vi e' maggiore afflusso o maggior presenza di utenza vulnerabile;

c) presenza di **velocità operative dei veicoli**, individuate da parte degli enti proprietari o dei gestori dei tratti stradali in condizioni di normale deflusso, che sono mediamente superiori rispetto ai limiti di velocità consentiti e indicati in modo adeguato con la segnaletica stradale.

Il Prefetto, nella suddetta attività, tiene altresì conto dei seguenti elementi e obiettivi:

a) eventuale presenza anche di postazioni fisse lungo lo stesso tratto di strada;

b) possibilità di collocare la postazione mobile in condizione di elevata sicurezza, per gli operatori di polizia stradale e per gli utenti della strada, nel tratto stradale oggetto del potenziale controllo;

c) programmazione, con riferimento alle strade o ai tratti di strade in cui operano diversi organi di polizia stradale, di pianificazioni operative coerenti con le esigenze di coordinamento, funzionalità e razionalizzazione dell'espletamento dei servizi di controllo della velocità, nonché di adeguata ed efficiente ripartizione e rotazione degli stessi.

Parte terza - MATERIE TRASVERSALI

29. ANTICORRUZIONE

(Fulvio Alagna)

1. Che tipo di supporto fornisce il Prefetto agli enti locali in materia di piani anticorruzione?

Ai sensi dell'art. 1, c. 6, della legge n. 190/2012, il Prefetto, su esplicita richiesta, fornisce agli enti locali il necessario supporto di tipo tecnico ed informativo.

Al riguardo, giova evidenziare che il Piano triennale per la prevenzione della corruzione non può consistere in un mero adempimento burocratico, non correlato allo specifico contesto territoriale e di rischio in cui viene predisposto. Il Piano, infatti, non deve solo essere conforme alle specifiche esigenze interne di un ente, ma deve anche potersi attuare attraverso una compiuta analisi del contesto esterno in cui l'ente stesso opera. Sotto questo profilo, il supporto delle Prefetture può essere particolarmente proficuo, atteso che le stesse possono vantare una consolidata esperienza in attività di contrasto delle molteplici forme di illegalità diffuse nelle realtà locali. In tal modo, il Piano può effettivamente rivelarsi un efficace strumento di prevenzione di ogni forma di malcostume o illegalità. Le Prefetture, quindi, possono: supportare gli enti locali fornendo le informazioni più idonee alla predisposizione di congrue misure di contrasto del rischio; consentire all'ente l'adozione di un approccio di tipo dinamico nella gestione del rischio, che possa fondarsi sull'aggiornamento costante dei rischi da valutare nella effettuazione della mappatura dei processi.

Ciò premesso, in data 15 luglio 2014 è stato stipulato il Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno e l'ANAC e sono state adottate le "Prime Linee Guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC- Prefetture- UTG ed Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa". In tali linee guida sono stati precisati alcuni adempimenti attraverso cui le Prefetture possono fornire un concreto supporto tecnico-informativo agli enti locali nella predisposizione della documentazione anticorruzione, e sono stati anche forniti degli orientamenti interpretativi per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione e sostegno delle imprese di cui all'art. 32 del D.L. n. 90/2014.

2. Cosa si intende per conflitto di interessi?

Prima dell'introduzione dell'art. 6 *bis* della legge 241/90, avvenuta ad opera dell'art. 1, comma 41, della legge 190/2012, mancava, nel nostro ordinamento pubblicistico, una norma generale in tema di conflitto di interessi. In materia, oltre ai principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, vi erano solo alcune norme di settore, tra le quali si segnalano:

- l'art. 78, primo capoverso, del T.U.E.L. (D.Lgs. 267/2000), che prende ad esame il fenomeno della presenza di conflitti di interessi in capo agli amministratori degli ee.ll., stabilendo, in generale, un obbligo di astensione;
- l'allora vigente art. 84 del D.Lgs. 163/2006 – oggi la disciplina del conflitto di interesse in materia della contrattualistica pubblica la si rinviene all'art. 42 del codice dei contratti, da intendersi quale disciplina speciale di settore, che definisce: i casi di conflitto di interesse; gli obblighi informativi; le modalità di gestione degli eventuali conflitti;
- l'art. 53 del T.U.P.I., che prevede, in sintesi, che non possano essere svolte, al di fuori dell'ambito lavorativo, attività che sono in conflitto d'interesse con l'amministrazione di appartenenza.

Con l'introduzione dell'art. 6 *bis*, secondo cui "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale", è stata introdotta, quindi, una norma dalla valenza generale in tema di conflitto di interessi (si tratta di una disposizione che non è legata ad una specifica tipologia di procedimento amministrativo, ma ha valenza generale, omnicomprensiva).

Le situazioni che concretizzano il concetto astratto di conflitto di interessi di cui al citato art. 6 *bis* sono definite agli artt. 6, 7 e 14 del D.P.R. 62/2013; al riguardo, fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali o amministrative, la violazione della normativa in materia è fonte di responsabilità disciplinare per il dipendente, da accertare ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 62/2013. La situazione di conflitto di interessi si configura, quindi, quando il pubblico funzionario abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati - di natura finanziaria, economica o derivante da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa - in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto.

3. Che obblighi hanno i dipendenti pubblici in materia di conflitto di interessi?

Anzitutto, al momento dell'assegnazione all'ufficio, il dipendente pubblico, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.P.R. n. 62/2013, deve informare per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

- a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;
- b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

Il dipendente deve, inoltre, tenere aggiornata l'amministrazione sulla sopravvenienza di eventuali situazioni di conflitto di interessi.

Il dipendente deve, poi, astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. La norma precisa che il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

4. Chi nomina il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza?

La nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza compete agli organi di indirizzo delle varie amministrazioni. Nell'ambito del Ministero dell'Interno, il sito web istituzionale elenca tutte le competenze del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, prevedendo, *in primis*, che lo stesso svolga attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, da parte delle strutture centrali e periferiche dello stesso Ministero. Inoltre, si prevede che il Responsabile segnali i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (Oiv), all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina. Lo stesso deve proporre al Ministro dell'Interno il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, per la successiva adozione, e deve vigilare sull'osservanza e sul funzionamento del Piano. Deve, inoltre, redigere la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta, tra cui il rendiconto sulle misure di prevenzione definite nel Piano triennale.

Il Responsabile, poi, deve controllare ed assicurare, insieme ai dirigenti responsabili delle strutture centrali e periferiche del ministero dell'Interno, la regolare attuazione dell'istituto dell'accesso. In materia di accesso civico c.d. generalizzato (art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/13, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016) la competenza del Responsabile riguarda le richieste di riesame nei casi di diniego totale o parziale o di mancata risposta alle istanze di accesso civico generalizzato nel termine prescritto (30gg.) da parte dei competenti uffici del ministero dell'Interno (cfr. art. 5 comma 7 del medesimo decreto).

Al Responsabile, infine, è affidata anche la ricezione e trattazione delle segnalazioni di irregolarità o illeciti ai sensi dell'art. 54-bis, del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. whistleblowing).

5. All'interno delle amministrazioni, chi può ricoprire l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza?

L'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012, sancisce che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio, e che vanno disposte le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La citata norma prevede poi che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Al fine di tutelare il Responsabile da eventuali ritorsioni per l'attività svolta nella materia *de qua*, la citata disposizione normativa prevede inoltre che eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (che prevede che il provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di responsabile, comunque motivato, è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace).

6. Il Responsabile della prevenzione della corruzione può incorrere in responsabilità di natura penale o erariale?

La legge n. 190/2012 non prevede espressamente una responsabilità di natura penale in capo al Responsabile. La normativa, infatti, pur avendo attribuito allo stesso il dovere di vigilare sulla funzionalità e sull'efficacia preventiva del piano anticorruzione, non gli addossa un obbligo specifico di impedire il reato, così da far sorgere una responsabilità penale per omissione.

Tale legge, invece, contempla, all'art. 1, comma 12, a carico del Responsabile, una fattispecie di responsabilità amministrativa, che sorge quando un dipendente pubblico, o un soggetto legato alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio, provochi un danno patrimoniale alla propria amministrazione o ad altro ente pubblico, agendo con dolo o colpa grave¹. La norma prevede che il Responsabile risponde, tra l'altro, per danno erariale nel caso in cui sia accertata la realizzazione di un reato di corruzione all'interno della P.A. La responsabilità amministrativa, nello specifico, potrà derivare da danni all'immagine della pubblica amministrazione, da danni alla concorrenza, da danni da disservizio o dall'illegittima assunzione o indebita remunerazione del personale. Il Responsabile potrà essere condannato a titolo di responsabilità amministrativa per "condotte omissive gravemente colpose", in via sussidiaria rispetto agli autori dei fatti illeciti, ovvero, in solido con questi ultimi, qualora la sua condotta consista in un concorso doloso nel reato. Il rimprovero che si muove al Responsabile per condotte gravemente colpose si sostanzia in una "colpa di organizzazione", atteso che lo stesso risponderà per non aver predisposto un adeguato piano anticorruzione o per non aver vigilato sul corretto funzionamento del piano stesso. Inoltre, ricade sul Responsabile l'onere di curare l'organizzazione di un'adeguata attività formativa in favore dei dipendenti dell'amministrazione, soprattutto di coloro che operano nei settori maggiormente esposti a rischi corruttivi. Si segnala che

¹ L'imputazione dei fatti dannosi per colpa grave è attualmente limitata (fino al 30 giugno 2023) alle condotte omissive, in base a quanto previsto dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020.

il Responsabile, oltre alla responsabilità amministrativa, è soggetto, in caso di violazioni dei doveri connessi alla sua carica, anche a responsabilità di tipo disciplinare e dirigenziale.

7. A chi spetta il potere di accertare un'ipotesi di inconferibilità o incompatibilità?

Il compito di verificare l'effettiva osservanza delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità è demandato, in prima battuta, al responsabile della prevenzione della corruzione. In particolare, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013, il Responsabile cura che nell'amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico, siano rispettate le disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine, il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità e segnala i casi di possibile violazione della relativa normativa all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. Si tenga presente, in tale ambito, che il Responsabile, ove non abbia effettuato i dovuti controlli sul rispetto delle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013, né contestato all'interessato l'insorgenza di situazioni di incompatibilità e inconferibilità, potrà anche essere chiamato in giudizio per danno erariale in quanto gli potrebbe essere ascritta una responsabilità da "*culpa in vigilando*".

Pertanto, il Responsabile potrebbe pure rispondere degli eventuali indebiti pagamenti erogati in favore di soggetti che versavano in situazioni di inconferibilità o incompatibilità se, a causa dell'omissione della segnalazione alla Corte dei conti, il danno si sia prescritto (al riguardo, si precisa che in questi casi ci si trova di fronte a fattispecie di danno erariale per le quali, normalmente, si esclude l'applicazione della regola della *compensatio lucri cum damno*).

8. Qual è l'ambito soggettivo di applicazione della legge 190/2012?

L'art. 1, comma 2 bis, della legge in oggetto sancisce che il Piano nazionale anticorruzione "costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a)". La norma, quindi, oltre alle pubbliche amministrazioni enucleate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, fa riferimento ad "altri soggetti", rinviando, per la loro esatta individuazione, al D.Lgs. n. 33 del 2013. Quest'ultimo testo di legge, all'articolo 2-bis, comma 2, indica, tra gli altri soggetti (enti pubblici economici; ordini professionali; associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro), le società in controllo pubblico, per la cui esatta definizione rimanda al Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. n. 175 del 2016), il quale definisce le «società a controllo pubblico» quelle società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Sul punto, l'ANAC (con determinazione n. 1134 del 2017), alla luce dell'introduzione delle disposizioni del D.Lgs. n. 175 del 2016, ha incluso, a differenza di quanto statuito in precedenza (con determinazione n. 8 del 2015), nel novero delle società a controllo pubblico anche quelle di cui al n. 3) del primo comma dell'art. 2359 c.c. In particolare, si tratta delle società che sono sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali. In sostanza, il legislatore intende fare riferimento all'ipotesi in cui la società controllata è posta, in base ai particolari vincoli contrattuali, in una posizione di oggettiva dipendenza economica, che comporta che la potenzialità imprenditoriale di tale società dipenda essenzialmente dal perdurare del rapporto contrattuale.

9. Anche le società a controllo pubblico quotate sono tenute all'applicazione della disciplina di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012?

No. Come espressamente previsto dall'articolo 2-bis, comma 2, lett. b) del D.Lgs. n. 33 del 2013, a cui, come sopra visto, rimanda l'art. 1, comma 2 bis, della legge n. 190 del 2012, al fine di individuare la nozione degli "altri soggetti" diversi dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono escluse dall'ambito di applicazione della disciplina in argomento le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), del T.U.S.P., nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche. Al riguardo, l'articolo 2, comma 1, lettera p), del T.U.S.P. definisce le «società quotate» le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati.

10. Cosa succede qualora le società a controllo pubblico siano a "controllo congiunto"?

Muovendo dalla considerazione che partecipazioni pubbliche di maggioranza cc.dd. pulviscolari, per cui gli enti pubblici partecipanti detengono quote modeste di partecipazione al capitale, sono da sole inidonee a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di poter incidere sulle decisioni strategiche della società, diviene necessaria la presenza di strumenti negoziali (come ad es. patti parasociali) che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di poter disporre di una incisiva azione collettiva organizzata. Ne discende che la disciplina di prevenzione della corruzione, ai sensi della l. 190/2012, si applica alle società a controllo pubblico congiunto solo ove ci siano norme di legge o statutarie o patti parasociali che richiedano il consenso unanime o maggioritario delle pubbliche amministrazioni, determinando solo così, effettivamente, la capacità delle stesse di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società. Sul punto, come specificato dalla delibera dell'ANAC n. 859 del 2019, che richiama un orientamento espresso dalla Corte dei conti, «la situazione di controllo pubblico non può essere presunta in presenza di "comportamenti univoci o concludenti", ma deve risultare esclusivamente da norme di legge, statutarie e da patti parasociali che, richiedendo il consenso unanime di tutte le pubbliche amministrazioni partecipanti, siano in grado di incidere sulle decisioni finanziarie e strategiche della società».

30. PIANO NAZIONALE RIPRESA E RESILIENZA E LE PREFETTURE

(Cettina Pennisi)

1) Cos'è il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e com'è articolato?

Il PNRR (Piano nazionale di Ripresa e Resilienza) è il documento che ciascuno Stato membro ha predisposto per accedere ai fondi del *Next Generation EU* (NGEU), lo strumento introdotto dall'Unione europea per la ripresa post pandemia Covid-19, rilanciando l'economia degli Stati membri e rendendola più verde e più digitale.

Il PNRR Italia Domani è il documento predisposto da Governo e Parlamento italiani, definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea il 13 luglio 2021, che illustra i piani di investimento del nostro Paese rispetto ai fondi comunitari resi disponibili nell'ambito del programma *Next generation Eu* e finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

Il PNRR, realizzato seguendo le linee guida emanate dalla Commissione europea, si articola su tre assi principali: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Il Piano si articola in **Missioni** (6), ovvero aree tematiche principali su cui intervenire, individuate in piena coerenza con i 6 pilastri del Next Generation EU e sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. Istruzione e ricerca;
5. Coesione e inclusione;
6. Salute.

Le 6 Missioni si articolano in **Componenti** (16), aree di intervento che affrontano sfide specifiche, in Misure (197) composte a loro volta da **Riforme** (63) **Investimenti** (134)².

2) Cosa prevede il Pnrr e come vengono classificate le scadenze?

L'attuazione del PNRR prevede un cronoprogramma fissato dalla Commissione europea che prevede, per ogni misura, l'adempimento di alcune scadenze, cui è connessa l'erogazione della relativa "tranche" di finanziamento.

Le scadenze sono di 2 tipi: i **target** (obiettivi) e le **milestone** (traguardi) (M&T). 527 sono quelli italiani. I **target** rappresentano i risultati attesi dagli interventi, e sono misurati tramite indicatori ben specificati; le **milestone**, invece, si caratterizzano per una componente più qualitativa e definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale. Complessivamente M&T descrivono l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti che si propongono di attuare. Le scadenze delle **milestone**, che rappresentano delle tappe intermedie lungo il processo che porta al conseguimento dei **target**, precedono cronologicamente questi ultimi.

Il cronoprogramma del PNRR prevede il raggiungimento di **milestone** e **target** alla fine di ogni trimestre fino al 2026. La verifica sul rispetto delle scadenze da parte delle istituzioni europee, dal cui esito positivo dipende l'erogazione dei fondi, avviene invece su base semestrale.

3) Nell'ambito del PNRR, quali sono gli interventi affidati al Ministero dell'Interno?

Tra i progetti di investimento di cui è titolare il Viminale, si annoverano:

- **♣ Missione 2:** Rivoluzione verde e transizione ecologica; **Componente 4:** Tutela del territorio e della risorsa idrica; **Investimento 2.2.:** Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni (**obiettivo:** aumentare la resilienza dei territori nonché promuoverne la valorizzazione e lo sviluppo sostenibile, attraverso un insieme variegato di interventi, di dimensioni medio-piccole, localizzati in aree urbane, finalizzati a: prevenzione e mitigazione dei rischi connessi al rischio idrogeologico e messa in sicurezza dei centri abitati)

² Considerando i sub-investimenti il numero sale a 235

esposti a tali rischi; messa in sicurezza degli edifici (attraverso miglioramento e adeguamento sismico); efficienza energetica degli edifici e degli impianti di illuminazione pubblica.

Missione 5: Inclusione e Coesione, **Componente 2:** Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore.

- **♣ Investimento 2.1:** Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale (**obiettivo:** fornire ai comuni sovvenzioni per investimenti nella rigenerazione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e di degrado sociale, nonché di migliorare la qualità del decoro urbano e del contesto sociale e ambientale, nel pieno rispetto del principio di derivazione comunitaria di non arrecare un danno significativo all'ambiente).

L'obiettivo dovrà essere attuato attraverso interventi di: manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, compresa la demolizione delle opere abusive realizzate da privati in assenza di totale difformità del permesso di costruire e dalla sistemazione delle relative aree; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso interventi di ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; mobilità sostenibile.

- **♣ Investimento 2.2:** Piani integrati.

4) Per la realizzazione dei suindicati investimenti di cui è titolare il Ministero dell'Interno, quali sono gli stanziamenti attribuiti per i vari interventi previsti nella Missione2?

L'importo totale per i suindicati investimenti ammonta ad euro 12.489.800.000 ed è così suddiviso:

- - **M2C2 Investimento 4.4.3**, che si focalizza su energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, prevede il **rinnovo del parco automezzi dei Vigili del fuoco: Euro 424.000.000** (acquisto veicoli leggeri elettrici, mezzi pesanti a biometano, acquisto e installazione di stazioni di ricarica, ecc).
- - **M2C4 Investimento 2.2**, che è dedicata alla **tutela del territorio e della risorsa idrica**, punta ad aumentare la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni, attraverso un insieme eterogeneo di interventi (di portata piccola e media): **Euro 6.000.000.000** (prevenzione e mitigazione dei rischi connessi al rischio idrogeologico e messa in sicurezza dei centri abitati, messa in sicurezza degli edifici -miglioramento e adeguamento sismico, efficienza energetica degli edifici e degli impianti di illuminazione pubblica).

5) Quali, invece, gli stanziamenti attribuiti per i vari interventi previsti nella Missione5?

- - **M5C2 Investimento 2.1**, dedicato alle **infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore** è destinato a **progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale**. L'obiettivo è fornire ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti contributi anche per il miglioramento del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale: **Euro 3.300.000.000** (manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile).

- – **M5C2 Investimento 2.2**, dedicata alle **infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore** è destinato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il comune "principale" ed i comuni limitrofi più piccoli al fine di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità: **Piani Urbani integrati - Progetti generali Euro 2.493.800.000.**
- - **M5C2 Investimento 2.2b**: si colloca nell'ambito della Missione dedicata alle **infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore**. Prevede una specifica dotazione finanziaria in favore di un Fondo Tematico dedicato al settore della rigenerazione urbana, da costituire nell'ambito del Fondo di fondi gestito dalla BEI. **Piani urbani integrati – Fondo di fondi della BEI Euro 272.000.000.** Il Fondo tematico sarà dedicato a supportare progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall'emergenza della pandemia di Covid-19 (attrarre finanziamenti privati nei progetti di risanamento urbano; promuovere lo sviluppo e l'attuazione di investimenti urbani a lungo termine; sviluppare canali di prestito nuovi e alternativi, nonché modelli innovativi per i progetti di risanamento urbano, combinando le risorse del PNRR con risorse private; accelerare gli investimenti nel risanamento urbano, contribuendo anche agli obiettivi della transizione verde promuovendo una rigenerazione urbana sostenibile).

Il Viminale è inoltre soggetto attuatore di 2 investimenti per euro 357.000.000, di cui:

- Euro 107.000.000 per la digitalizzazione del ministero dell'Interno;
- Euro 250.000.000 per la sicurezza sismica nei luoghi di culto e il restauro del patrimonio culturale del Fondo edifici di culto.

6) Come viene svolta l'attività di monitoraggio, controllo e rendicontazione da parte delle Amministrazioni titolari delle misure e i Soggetti attuatori degli interventi?

Ai sensi del DPCM del 15 settembre 2021, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha sviluppato il sistema informatico ReGiS specificamente rivolto alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR, nonché a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente. Il sistema ReGiS, articolato in tre sezioni (1. Misure, 2. Milestone e Target, 3. Progetti) rappresenta la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni interessate a livello centrale e territoriale potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR. Il processo di monitoraggio riguarda tutte le fasi attraverso cui il PNRR consegue i propri obiettivi e realizza attività e spese, rilevando informazioni e dati che attengono sia alla fase di programmazione delle misure e dei progetti (obiettivi, costi, procedure, tempi e relativi indicatori di misurazione), sia alla loro fase di attuazione (iter procedurali di attivazione di misura e progetti, relative tempistiche, impegni assunti e spesa effettuata).

Le Amministrazioni centrali titolari di misure del PNRR sono responsabili del monitoraggio costante e continuativo dei dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario delle misure di loro responsabilità nonché dell'avanzamento dei relativi obiettivi intermedi e finali nonché della trasmissione e validazione dei dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale dei singoli progetti. I Soggetti Attuatori sono responsabili della corretta alimentazione del sistema ReGiS con i dati di programmazione ed attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi ai progetti di propria competenza.

7) Tre le iniziative per il rafforzamento delle azioni a tutela del corretto avanzamento delle progettualità finanziate dai fondi del PNRR, è stata recentemente prevista la costituzione di presidi territoriali. Di cosa si tratta?

I presidi territoriali, che discendono dal recente Protocollo di intesa stipulato tra il Ministero dell'Interno e la Ragioneria Generale dello Stato, sono da considerarsi una modalità di cooperazione interistituzionale, che si attua attraverso le proprie articolazioni territoriali e le rispettive e differenti funzioni/competenze professionali, con la finalità di garantire efficaci iniziative di rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica delle Amministrazioni pubbliche locali nonché di corretto impiego delle risorse finanziarie, in qualità di Soggetti attuatori delle progettualità PNRR.

In particolare, è stata prevista la costituzione, su base provinciale o interprovinciale, di presidi territoriali unitari presso le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo e presso le Ragionerie Territoriali dello Stato. Le attività di supporto dei presidi territoriali unitari, nell'ambito territoriale di competenza, sono finalizzate a:

- fornire supporto alle Amministrazioni locali per l'attuazione delle procedure di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure del PNRR nonché della corretta applicazione delle circolari attuative, linee guida, ecc...;
- agevolare la divulgazione e l'efficace utilizzo delle funzionalità del sistema informativo ReGiS;
- supportare l'efficace attuazione dei controlli amministrativo-contabili in capo alle Amministrazioni locali titolari di interventi PNRR, anche con riferimento alle attività di prevenzione e contrasto alle frodi, al conflitto di interessi, al doppio finanziamento, ecc...;
- fornire specifiche indicazioni per assicurare l'effettivo espletamento dei controlli antimafia;
- supportare il corretto raggiungimento degli obiettivi intermedi (Milestone) e dei traguardi (Target) nelle tempistiche previste;
- promuovere incontri, attività formative e divulgative per il personale dell'Ente locale su processi, procedure, sistemi di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi PNRR.

8) Allo scopo di neutralizzare il rischio delle infiltrazioni mafiose, rispetto alle verifiche subordinate al rilascio della documentazione antimafia, quale misura aggiuntiva è stata attuata per acquisire una “mappatura” degli operatori economici coinvolti nelle attività di realizzazione degli interventi previsti nel PNRR?

È stato effettuato un aggiornamento della Banca Dati Nazionale Unica della Documentazione Antimafia (BDNA), operativo dal 17 maggio 2022 e visualizzabile tramite un avviso all'atto dell'accesso, prevedendo l'inserimento di nuove “voci” appositamente dedicate al PNRR, ciascuna delle quali riferita a singole fattispecie contrattuali per lavori, forniture e servizi, ovvero ai casi di erogazione di finanziamenti pubblici.

Le stazioni appaltanti, pertanto, all'atto dell'accesso alla predetta piattaforma informatica per l'acquisizione della documentazione antimafia connessa ad interventi afferenti al ciclo realizzativo del PNRR, dovranno indicare l'appropriata tipologia di motivazione della richiesta.

31. COESIONE SOCIALE. CONTRATTI ISTITUZIONALI SVILUPPO E PROTOCOLLI DI SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO

(Federico Casu)

1. Che cosa è la coesione sociale?

Concetto estremamente complesso di pertinenza delle scienze sociologiche, la coesione sociale è la condizione strutturale di una comunità in cui le situazioni di difficoltà dei singoli, ed esempio sul piano culturale, economico e sociale, sono superate dalla solidarietà del gruppo.

Tracce di un principio solidaristico si rinvencono in varie parti della Costituzione italiana: articolo 3, secondo comma, e Titolo III della Prima parte dedicato ai Rapporti economici fino all'articolo 119, quinto comma, dove la coesione sociale è espressamente citata in merito ai rapporti tra lo Stato e gli altri livelli di governo della Repubblica.

Il Ministero dell'interno, attraverso le proprie articolazioni centrali e periferiche e, in specie, la rete delle prefetture-uffici territoriali del governo, concorre all'attuazione delle politiche pubbliche di coesione, vigilando sulla qualità dei livelli dei servizi pubblici rivolti alla cittadinanza e, più in generale, sull'efficienza dei processi amministrativi sotto il profilo della legalità (fra i riferimenti normativi di livello primario e secondario meritano di essere citati gli articoli 11 e 14 e 15 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, la legge 5 giugno 2003, n. 131 e il d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180).

Il Ministero dell'interno collabora, altresì, con il Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con particolare riferimento ai Contratti istituzionali di sviluppo. Altro versante della coesione sociale in cui l'Amministrazione dell'interno è particolarmente coinvolta riguarda la sicurezza delle condizioni di lavoro.

2. Cosa sono i contratti istituzionali di sviluppo?

I Contratti istituzionali di sviluppo (CIS) sono strumenti pattizi - tra Ministeri, Regioni e soggetti attuatori (esempio Rete Ferroviaria Italiana e ANAS) - funzionali alla promozione della coesione sociale e alla valorizzazione dei territori, attraverso:

- investimenti che si sviluppano in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, che richiedono un approccio integrato e di cui sono beneficiari Regioni ed Enti locali;
- opere infrastrutturali di rilievo nazionale, interregionale e regionale, funzionali alla coesione territoriale e a uno sviluppo equilibrato del Paese.

Le risorse canalizzate dai CIS verso i territori sono generalmente di origine europea.

Il contratto assume la veste di un decreto interministeriale cui sono allegati i singoli progetti e gli enti beneficiari.

Il più delle volte anche il Ministero dell'interno è soggetto istituzionale sottoscrittore dei CIS assumendovi l'impegno ad assicurare, anche attraverso le prefetture territorialmente competenti, il perseguimento della massima sinergia tra le parti per il rafforzamento delle misure di prevenzione a tutela dell'economia legale, mediante l'eventuale sottoscrizione di appositi protocolli aggiuntivi per l'individuazione di processi di maggiore rigore rispetto agli ordinari strumenti di controllo, in relazione ad interventi, per tipologia di prestazione e/o per valore contrattuale, più esposti a rischi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

I principali riferimenti normativi dei CIS sono l'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 e successive modifiche ed integrazioni, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e l'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 3 agosto 2017, n. 123.

3. Qual è l'ambito d'intervento delle prefetture-uffici territoriali del governo sul tema della sicurezza sui luoghi di lavoro?

La sicurezza sui luoghi di lavoro è una tematica che, frequentemente, è portata sulla ribalta mediatica a causa di frequenti incidenti, spesso mortali, riguardanti lavoratrici e lavoratori di tutte le età, ivi compresi gli appartenenti alle giovani generazioni.

Le prefetture assicurano, a livello, un'opera di coordinamento delle iniziative colte al contrasto e contenimento del fenomeno ricorrendo, spesso, allo strumento dei protocolli d'intesa che, per quanto concerne le competenze dell'Amministrazione dell'interno, risultano di particolare interesse per la Direzione centrale per l'amministrazione generale e le prefetture-uffici territoriali del governo (presso il Dipartimento per l'amministrazione generale, per le Politiche del personale dell'amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie), per il Dipartimento della Pubblica sicurezza e per quello dei Vigili del fuoco.

Per le parti d'interesse del Ministero dell'interno, tali protocolli:

- sono senza oneri a carico della finanza pubblica;
- ribadiscono, in capo all'Arma dei Carabinieri, a competenza, in via preminente, nel comparto della sicurezza in materia di lavoro (articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, e decreto del Ministro dell'interno del 15 agosto 2017);
- segnalano che, per quanto concerne le attribuzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, lo svolgimento dei corsi in materia di formazione antincendi è disciplinato dall'articolo 14, comma 2, lett. g), del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e dai relativi decreti del Ministero dell'interno del 2 settembre 2021 e del 14 marzo 2012;
- individuano nella prefettura l'ambito provinciale di riferimento per l'elaborazione/promozione di strategie di coordinamento fra le amministrazioni titolari di poteri ispettivi, in coerenza con le direttive stabilite dagli organismi statali e regionali competenti (ad esempio il comitato nazionale presso il Ministero della salute e i comitati regionali presso le Regioni di cui, rispettivamente, agli articoli 5 e 7 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81).

Da segnalare, inoltre, che sulla materia il Legislatore è recentemente intervenuto con il decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, così come convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, e con la legge 30 dicembre 2021, n. 234.

I predetti provvedimenti hanno, in estrema sintesi, notevolmente rafforzato i poteri ispettivi e sanzionatori dell'Ispettorato nazionale del lavoro, fatte salve le competenze generali delle aziende sanitarie locali e quelle speciali dei Comandi provinciali dei Vigili del fuoco per l'eventuale accertamento delle violazioni, nei luoghi di lavoro, in materia di prevenzione incendi.

Infine, il Ministero dell'interno è particolarmente coinvolto nella prevenzione e nel contrasto al fenomeno del caporalato che rappresenta una delle principali cause di insicurezza nei luoghi di lavoro, specie nei settori dell'agricoltura e in quello della logistica.

4. L'attività di mediazione svolta dalle prefetture con riferimento alle crisi aziendali e occupazionali può essere ricondotta all'ambito della coesione sociale?

La risposta è affermativa.

In generale, fra la crisi di un'impresa e l'attivazione del variegato sistema degli ammortizzatori sociali intercorre molto spesso l'azione delle prefetture, la cui attività istituzionale usualmente si dispiega per il tramite di tavoli di coordinamento e mediazione, ove, accanto alle istituzioni territoriali, siedono le parti sociali: si tratta di luoghi ove il confronto fra livelli di governo, rappresentanze datoriali e sindacati è sostanzialmente finalizzato a stemperare tensioni e ad evitare ricadute sulla tenuta della pace sociale.

Talvolta essi costituiscono anche il presupposto per l'elaborazione di mirate strategie pubbliche di sostegno all'economia locale e di supporto al tessuto imprenditoriale.

Non è, peraltro, infrequente che questi tavoli operino in parallelo con i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, a dimostrazione di come la coesione sociale e l'ordine pubblico siano lati di una stessa medaglia in costante e dialettica relazione.

L'azione prefettizia di mediazione è istituzionalmente esercitata nell'ambito delle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali mediante i tavoli di conciliazione e raffreddamento convocati, sulla base della legge 146 del 1990, in previsione di stati di agitazione o scioperi a livello locale.

Ma le prefetture operano costantemente anche in occasione di crisi aziendali esterne all'area dei servizi pubblici essenziali.

In tale ambito esse operano in qualità di uffici territoriali del governo (nel quadro delineato dall'articolo 11 del decreto legislativo 300 del 1999 e dal d.P.R. 180/2006) in stretto coordinamento, anche informativo, con i Ministeri competenti (il più delle volte il Ministero delle imprese e del made in Italy, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste per il comparto agricolo e della pesca) e con questo Dicastero (Ufficio di Gabinetto e Direzione centrale per l'amministrazione generale e le prefetture-uffici territoriali del governo presso il menzionato Dipartimento per l'Amministrazione generale).

32. DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

(Antonio Giannelli)

1. Quali sono le fonti del Diritto dell'Unione europea?

Regolamenti. Un regolamento è un atto giuridico vincolante. Deve essere applicato in tutti i suoi elementi nell'intera Unione europea.

Direttive. Una direttiva è un atto giuridico che stabilisce un obiettivo che tutti i paesi dell'UE devono conseguire. Tuttavia, spetta ai singoli paesi definire attraverso disposizioni nazionali come conseguirlo.

Decisioni. Una decisione è vincolante per i suoi destinatari (ad esempio un paese dell'UE o una singola impresa) ed è direttamente applicabile. Ad esempio, il 1° gennaio 2023 il Consiglio ha adottato una decisione che autorizza la Croazia ad adottare l'euro. La decisione riguarda unicamente tale paese.

Raccomandazioni. Una raccomandazione non è vincolante. Quando la Commissione ha raccomandato di migliorare la trasparenza della proprietà e salvaguardare l'indipendenza editoriale nel settore dei media, ciò non ha prodotto conseguenze sul piano giuridico. Una raccomandazione consente alle istituzioni europee di rendere note le loro posizioni e di suggerire linee di azione, senza imporre obblighi giuridici a carico dei destinatari.

Pareri. Un parere è uno strumento che permette alle istituzioni europee di esprimere la loro posizione, senza imporre obblighi giuridici ai destinatari. Un parere non è vincolante. Può essere emesso dalle principali istituzioni dell'UE (Commissione, Consiglio, Parlamento), dal Comitato delle regioni e dal Comitato economico e sociale europeo. Durante il processo legislativo i comitati formulano pareri che riflettono il loro specifico punto di vista, regionale o socioeconomico. Quali sono le istituzioni europee?

2. Quali sono le principali Istituzioni dell'Unione Europea?

Sono quattro le principali istituzioni decisionali che dirigono l'amministrazione dell'UE e forniscono collettivamente all'UE orientamenti politici, svolgendo ruoli diversi nel processo legislativo:

- il Parlamento europeo (Bruxelles / Strasburgo / Lussemburgo)
- il Consiglio europeo (Bruxelles)
- il Consiglio dell'Unione europea (Bruxelles / Lussemburgo)
- la Commissione europea (Bruxelles/Lussemburgo/Rappresentanze in tutta l'UE).

Il loro lavoro è integrato da altre istituzioni e organi, tra cui:

- la Corte di giustizia dell'Unione europea (Lussemburgo)
- la Banca centrale europea (Francoforte)
- la Corte dei conti europea (Lussemburgo).

3. Quali sono le principali Agenzie dell'Unione Europea che operano nel settore dell'immigrazione?

Agenzia dell'Unione europea per l'asilo

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) è un'agenzia decentrata dell'UE che fornisce sostegno operativo e tecnico e formazione alle autorità nazionali dei paesi dell'UE, aiutandoli ad attuare il diritto dell'UE in materia di asilo e a favorire una maggiore convergenza nelle procedure di asilo e nelle condizioni di accoglienza.

In particolare, l'Agenzia può:

- inviare rapidamente assistenza operativa ai paesi dell'UE che devono far fronte alla pressione migratoria
- attingere a un gruppo di riserva permanente per l'asilo composto da 500 funzionari nazionali che sono a disposizione dell'Agenzia e possono essere rapidamente dispiegati in tutta l'UE

- elaborare un ampio programma di formazione in materia di asilo per i funzionari nazionali, al fine di conseguire l'obiettivo di diventare l'organismo di accreditamento dell'UE per le questioni relative alla protezione internazionale
- tutelare i diritti fondamentali dei richiedenti asilo:
 - o nominando un "responsabile dei diritti fondamentali"
 - o istituendo un meccanismo di denuncia
 - o rafforzando il ruolo delle organizzazioni della società civile e delle ONG
- migliorare il coordinamento con i paesi di origine e di transito:
 - o nominando ufficiali di collegamento nei paesi terzi
 - o collaborando con le autorità dei paesi terzi per contribuire a sviluppare capacità di asilo e accoglienza in linea con il diritto internazionale.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

L'agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) offre consulenze indipendenti basate su elementi concreti a beneficio dei responsabili politici dell'UE e nazionali, rendendo così i dibattiti, le politiche e la legislazione sui diritti fondamentali più informati e mirati.

Fornisce consulenza alle istituzioni dell'UE e ai governi nazionali sui diritti fondamentali, in particolare nei seguenti settori:

- discriminazione
- accesso alla giustizia
- razzismo e xenofobia
- protezione dei dati
- diritti delle vittime
- diritti dei minori.

Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)

Frontex aiuta i paesi dell'UE e i paesi associati alla zona Schengen a gestire le loro frontiere esterne. Contribuisce anche ad armonizzare i controlli alle frontiere in tutta l'UE. L'agenzia agevola la collaborazione tra le autorità di frontiera dei singoli paesi dell'UE fornendo assistenza tecnica e *know how*.

In particolare, può coordinare l'invio di attrezzatura tecnica aggiuntiva (ad es. aerei e navi) e di personale di frontiera appositamente formato.

Frontex coordina le operazioni marittime (ad es. in Grecia, Italia e Spagna) e alle frontiere terrestri esterne, tra cui in Bulgaria, Romania, Polonia e Slovacchia. È inoltre presente in numerosi aeroporti internazionali europei.

4. Come si svolge il processo di elaborazione del diritto dell'Unione Europea?

Le principali istituzioni che partecipano al processo decisionale dell'UE sono tre:

- il Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini dell'UE
- il Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta i governi dei paesi dell'UE
- la Commissione europea, che rappresenta gli interessi generali dell'UE.

Le politiche dell'UE vengono generalmente decise mediante la procedura legislativa ordinaria (nota in precedenza come procedura di "codecisione"), che consente alle tre principali istituzioni di raggiungere un accordo sulla legislazione.

Prima di proporre nuove iniziative, la Commissione si accerta delle possibili conseguenze economiche, sociali e ambientali.

A tal fine, la Commissione elabora una relazione denominata "valutazione d'impatto" che illustra i vantaggi e gli svantaggi delle opzioni strategiche. La valutazione d'impatto include i contributi inviati da organizzazioni non governative, amministrazioni nazionali e imprese, nonché da gruppi di esperti chiamati a dare una consulenza su questioni tecniche.

I cittadini, le imprese e le organizzazioni possono fornire un riscontro partecipando alle consultazioni pubbliche (questionari) pubblicate sul portale della Commissione Di' la tua.

I parlamenti nazionali possono esprimere formalmente le loro riserve se ritengono che sarebbe meglio affrontare una questione a livello nazionale piuttosto che europeo.

Una volta che la Commissione ha presentato una proposta, sia il Parlamento che il Consiglio la esaminano e possono proporre emendamenti. In genere, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione si riuniscono per verificare se sono in grado di concordare una serie completa di emendamenti.

Se la Commissione non è d'accordo con gli emendamenti, il Consiglio può respingere l'obiezione soltanto con una decisione unanime. Se ritiene che gli emendamenti modifichino eccessivamente la proposta, la Commissione ha il diritto di ritirarla.

Se le tre istituzioni non raggiungono un accordo su un testo finale comune, si procede ad una seconda lettura.

Durante la seconda lettura, il Parlamento e il Consiglio possono proporre ulteriori emendamenti. Il Parlamento può anche bloccare la proposta in mancanza di accordo con il Consiglio.

Se il Parlamento e il Consiglio concordano sugli emendamenti, la proposta può essere adottata. Se non riescono a trovare un accordo, viene istituito un comitato di conciliazione per cercare una soluzione. Sia il Parlamento che il Consiglio possono bloccare la proposta durante la fase finale della seconda lettura.

Una proposta è adottata e diventa legge quando il Parlamento e il Consiglio raggiungono un accordo su un testo comune, che viene poi pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

5. In che modo la Commissione monitora l'applicazione del Diritto dell'Unione europea

La Commissione ha la responsabilità di garantire che tutti gli Stati membri applichino correttamente il diritto dell'UE. In tal senso la Commissione è definita "custode dei trattati".

La Commissione adotta provvedimenti se un paese dell'UE:

- non recepisce integralmente una direttiva nel diritto nazionale entro il termine stabilito
- non ha applicato correttamente il diritto dell'UE.

Se le autorità nazionali non attuano adeguatamente la normativa dell'UE, la Commissione può avviare una procedura formale di infrazione contro il paese interessato. Se la questione non è ancora risolta, può deferire il caso alla Corte di giustizia europea.

6. Come si articola la procedura di infrazione?

Fasi della procedura di infrazione

La Commissione individua possibili violazioni del diritto dell'UE sulla base delle proprie indagini o di denunce da parte di cittadini, imprese e altre parti interessate.

Procedura formale

Se il paese dell'UE interessato non ha comunicato le misure che recepiscono completamente le disposizioni delle direttive o non rettifica la presunta violazione del diritto dell'UE, la Commissione può avviare una procedura formale di infrazione. La procedura si articola in più tappe stabilite nei trattati dell'UE, ciascuna delle quali si conclude con una decisione formale:

1. la Commissione invia una lettera di costituzione in mora con cui richiede ulteriori informazioni al paese in questione, che dovrà inviare una risposta dettagliata entro un termine preciso, in genere due mesi;
2. se la Commissione giunge alla conclusione che il paese è venuto meno ai propri obblighi a norma del diritto dell'UE, può inviare un parere motivato, vale a dire una richiesta formale di conformarsi al diritto dell'Unione in cui spiega perché ritiene che il paese violi il diritto dell'UE. La Commissione chiede inoltre al paese interessato di comunicarle le misure adottate entro un termine preciso, in genere due mesi;
3. se il paese continua a non conformarsi alla legislazione, la Commissione può decidere di deferirlo alla Corte di giustizia. La maggior parte dei casi viene risolta prima di essere sottoposta alla Corte;
4. se un paese dell'UE non comunica le misure che attuano le disposizioni di una direttiva in tempo utile, la Commissione può chiedere alla Corte di imporre sanzioni;

5. se la Corte ritiene che il paese in questione abbia violato il diritto dell'Unione, le autorità nazionali devono adottare misure per conformarsi alle disposizioni della sentenza della Corte.

Mancato rispetto di una decisione della Corte

Se, nonostante la sentenza della Corte di giustizia, il paese continua a non rettificare la situazione, la Commissione può deferirlo dinanzi alla Corte.

Sanzioni pecuniarie

Quando un paese viene deferito alla Corte di giustizia per la seconda volta, la Commissione propone che la Corte imponga sanzioni pecuniarie, che possono consistere in una somma forfettaria e/o in pagamenti giornalieri.

L'importo proposto dalla Commissione può essere modificato dalla Corte nella sentenza.

7. Qual è la funzione della Corte di giustizia dell'Unione europea?

Le funzioni principali della Corte sono:

- interpretare il diritto (pronunce pregiudiziali). I tribunali nazionali degli Stati membri devono assicurare la corretta applicazione del diritto dell'UE, ma tribunali di paesi diversi potrebbero darne un'interpretazione differente. Se un giudice nazionale è in dubbio sull'interpretazione o sulla validità di una normativa dell'UE, può chiedere chiarimenti alla Corte. Lo stesso meccanismo può essere utilizzato per stabilire se una normativa o prassi nazionale sia compatibile con il diritto dell'UE;
- assicurare il rispetto della legge (procedure d'infrazione). Misure di questo tipo vengono adottate nei confronti di un governo nazionale che non rispetti il diritto dell'UE. Possono essere avviate dalla Commissione europea o da un altro paese dell'UE. Nel caso in cui il paese si dimostri inadempiente, è tenuto a porvi rimedio immediatamente, altrimenti rischia una seconda procedura, che potrebbe comportare una multa;
- annullare atti giuridici dell'UE (ricorsi per annullamento). Se ritengono che un atto dell'UE violi i trattati o i diritti fondamentali, il governo di uno Stato membro, il Consiglio dell'UE, la Commissione europea o, in taluni casi, il Parlamento europeo, possono chiedere alla Corte di annullarlo. Anche i privati cittadini possono chiedere alla Corte di annullare un atto dell'UE che li riguardi direttamente
- assicurare l'intervento dell'UE (ricorsi per omissione). In talune circostanze, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione devono prendere determinate decisioni. Se non lo fanno, i governi nazionali, altre istituzioni dell'UE e, a certe condizioni, anche i privati cittadini o le imprese possono rivolgersi alla Corte;
- sanzionare le istituzioni dell'UE (azioni di risarcimento del danno). Qualsiasi cittadino o impresa i cui interessi siano stati lesi da un'azione o omissione dell'UE o del suo personale può citarli davanti alla Corte.

8. Quali sono gli effetti di una sentenza interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione Europea?

La sentenza interpretativa della Corte pronunciata su rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E.:

1. vincola il giudice a quo, che è tenuto a fare applicazione della norma dell'Unione così come interpretata dalla Corte (Ciola, 1999);
2. gli altri giudici e le amministrazioni nazionali sono tenuti a fare applicazione delle norme così come interpretate dalla Corte, salva sempre la possibilità di un ulteriore rinvio pregiudiziale finalizzato a sollecitare un ripensamento della Corte sulla base di nuovi elementi (Pretore di Salò, 1987) o ad ottenere un chiarimento sulla precedente pronuncia resa (Van Damme, 1996);
3. obbliga gli Stati membri ad adottare tutte le misure idonee ad adeguare il proprio ordinamento alla norma di diritto dell'Unione così come interpretata dalla Corte, pena la violazione del principio di leale cooperazione e conseguente obbligo di risarcire i danni.

9. Quali sono le differenze tra Corte di giustizia dell'Unione Europea e Corte europea dei diritti umani?

La Corte di giustizia dell'Unione Europea, con sede a Lussemburgo, garantisce il rispetto delle norme di diritto comunitario, nonché l'interpretazione e l'applicazione dei trattati che istituiscono l'Unione europea.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, è il solo organo autenticamente giudiziario istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È composta da un giudice per ogni Stato Parte della Convenzione e garantisce, in ultima istanza, il rispetto, da parte degli Stati contraenti, degli obblighi derivanti dalla Convenzione.

10. Cos'è il terzo pilastro dell'Unione Europea?

Il trattato sull'Unione europea, firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht ha modificato i precedenti trattati europei e ha creato un'Unione europea fondata su tre pilastri: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI). A tale ultimo riguardo, l'Unione aveva il compito di elaborare un'azione comune in base a metodi intergovernativi, al fine di realizzare l'obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Essa riguardava le seguenti aree:

- regole sull'attraversamento delle frontiere esterne della Comunità e rafforzamento dei controlli;
- lotta al terrorismo, alla grande criminalità, al traffico di droga e alla frode internazionale;
- cooperazione giudiziaria in materia penale e civile;
- creazione di un Ufficio europeo di polizia (Europol) dotato di un sistema di scambio di informazioni tra forze di polizia nazionali;
- lotta all'immigrazione clandestina;
- politica comune in materia di asilo.

Con Il trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, firmato il 2 ottobre 1997 ad Amsterdam, il metodo comunitario si estendeva ad alcuni importanti settori che avevano fatto capo in precedenza al «terzo pilastro» quali l'asilo, l'immigrazione, l'attraversamento delle frontiere esterne, la lotta alla frode, la cooperazione doganale e la cooperazione giudiziaria in materia civile nonché a una parte della cooperazione Schengen, il cui acquis era stato ripreso in toto dall'UE e dalle Comunità.

Il terzo pilastro dunque, dal Trattato di Amsterdam, si è chiamato spazio di libertà, sicurezza e giustizia: denominazione rimasta anche nel successivo Trattato di Lisbona che ha superato la struttura in tre pilastri. Si è così delineato uno spazio giuridico europeo dove vigono valori comuni contro criminalità, razzismo, xenofobia, e ogni discriminazione e dove si afferma il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie civili e penali (art. 67 T.F.U.E.).

33. AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO E CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

(Antonio Giannelli)

1. In quali categorie si distingue il patrimonio pubblico?

I beni dello Stato sono distinti nella disciplina positiva in tre categorie: i beni demaniali, quelli patrimoniali indisponibili, quelli patrimoniali disponibili (artt. 822 e ss. Codice civile)

Beni demaniali necessari, a norma dell'art. 822, primo comma, del Codice civile, sono il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche, le opere destinate alla difesa nazionale. I beni dei tipi indicati sono tutti e sempre demaniali ed appartengono necessariamente allo Stato o ad altri soggetti territoriali pubblici.

Il Codice civile (art. 822, comma 2, Codice civile) individua poi altri beni demaniali: le strade; le autostrade; le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico o artistico; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; altri beni assoggettati dalle leggi alla disciplina demaniale. I beni di questi tipi possono appartenere tanto allo Stato, alle Regioni, alle Province, ai Comuni, quanto ai privati. Sono demaniali solo se ed in quanto appartengano ad una delle amministrazioni pubbliche indicate.

I beni patrimoniali indisponibili (art. 823 Codice civile) rientrano nella categoria solo se appartengono allo Stato, alle Regioni, ai Comuni o alle Province. Tra i beni del patrimonio indisponibile rientrano gli immobili destinati agli uffici pubblici o per servizi pubblici, con i rispettivi arredi.

2. Cos'è il Fondo edificio di culto?

Il Fondo edifici di culto (Fec) è un ente dotato di personalità giuridica, legalmente rappresentato dal ministro dell'Interno pro tempore (artt. 54 e ss., l. 20 maggio 1985, n. 222).

L'origine del suo patrimonio deriva dalle leggi della seconda metà del 1800 con le quali lo Stato italiano soppresse alcuni enti ecclesiastici.

È amministrato da una direzione centrale del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, affiancata da un Consiglio di amministrazione. A livello provinciale è amministrato dalle prefetture (art. 57, l. 20 maggio 1985, n. 222).

3. Qual è la natura del patrimonio del Fondo edifici di culto?

Il rinvio contenuto nell'art. 56 della legge 222/1985 istitutiva del FEC al DPR 296/2005 (recante il Regolamento concernente i criteri, le modalità di concessione in uso ed in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato) comporta che i beni appartenenti al FEC siano assimilabili a quelli demaniali, essendo assoggettati al medesimo regime giuridico.

Più in particolare in base al disposto della legge 222/1985, il patrimonio immobiliare fruttifero del FEC è finalizzato, in base alla legge suindicata (art. 58), alla conservazione, al restauro, alla conservazione, alla tutela ed alla valorizzazione degli edifici di culto di sua proprietà. Esso non è composto di beni commerciabili, liberamente disponibili da parte del Fondo, il quale, come ritenuto dal Consiglio di Stato (Sez. I, parere del 20 luglio 2016), può alienarli o darli in locazione soltanto laddove ciò costituisca la scelta di maggiore redditività ed a specifiche condizioni anche procedurali (Corte Appello Roma, Sez II Civile, sentenza n. 5029/2016).

4. I beni pubblici possono essere usucapiti?

I beni demaniali ai sensi dell'art. 823 cod. civ., “sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.”. Da ciò, la giurisprudenza unanime deduce che i beni demaniali non sono suscettibili di usucapione (ex multibus, Cass. Civile. Sez. 2, N. 23564/2019).

I beni del patrimonio indisponibile, secondo l'art. 828: “non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”. Ne consegue, pertanto che anche

tali beni non sono suscettibili di formare oggetto di usucapione della proprietà da parte dei soggetti occupanti (Cass. Civile, Sez. II, n. 11957/2019; Sez. II, n. 5134/2019; Sez. II, n. 26982/2018).

I beni facenti parte del patrimonio disponibile dello Stato, in quanto assoggettati alle comuni regole di diritto privato, sono invece usucapibili (ex multibus, Cass. civ. n. 5158/2006).

5. Qual' è la normativa di riferimento in materia di contabilità dello Stato?

Gli articoli 81 e 97, comma 1 della Costituzione italiana e la legge 196/2009.

Art. 81– Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Art. 97 - Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

La Legge n. 196/2009 ha innovato l'ordinamento contabile degli enti fissando i principi di coordinamento per l'armonizzazione dei sistemi contabili e definendo un nuovo perimetro entro cui inquadrare gli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione interessati dal processo di riforma della contabilità e finanza pubblica.

6. Cosa si intende per “armonizzazione contabile”?

Il Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 91, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, emanato in attuazione dell'articolo 2 della Legge n.196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) ha posto le basi per l'avvio del processo di armonizzazione contabile degli enti di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 con esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale. Il Decreto ha dettato i principi e i criteri da utilizzare allo scopo di definire un quadro regolamentare omogeneo a cui debbono essere conformati tanto i sistemi contabili degli enti assoggettati al regime di contabilità finanziaria, quanto quelli degli enti assoggettati al regime di contabilità civilistica.

Il Decreto Legislativo il legislatore ha quindi fissato:

- i principi contabili generali, disciplinati nell'allegato 1 al Decreto stesso, applicabili ai documenti contabili delle amministrazioni pubbliche rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione. Unitamente a tale previsione il Decreto ha attribuito ad un successivo regolamento, da adottare su proposta del Ministero dell'Economia e delle finanze, il compito di definire i principi contabili applicati riguardanti comuni criteri di contabilizzazione e un nomenclatore contenente le definizioni degli istituti contabili;
- le regole per la definizione di un piano dei conti integrato;
- l'obbligo di adottare una classificazione omogenea dei dati di bilancio, con specifica articolazione delle missioni e dei programmi per quanto riguarda le spese, sulla base dello schema riportato nell'allegato 2 allo stesso Decreto;
- regole specifiche per le amministrazioni che operano in contabilità civilistica con previsione di redazione del budget economico e del rendiconto finanziario in termini di liquidità e, fino all'adozione delle codifiche SIOPE, del conto consuntivo in termini di cassa; per queste

amministrazioni, inoltre, la norma prevede l'individuazione di uno schema tipo di bilancio consolidato con le proprie aziende, società partecipate e altri organismi controllati;

- l'individuazione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio.

7. Quali sono i principi contabili generali?

Con l'avvio della riforma sull'armonizzazione contabile le amministrazioni pubbliche sono tenute a conformare i propri ordinamenti finanziari e contabili ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 al Decreto Legislativo n. 91/2011 e ad uniformare l'esercizio delle funzioni di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo a tali principi. Essi si pongono, pertanto, come pilastri fondamentali alla base dell'ordinamento contabile del singolo ente.

- I principi enunciati nell'Allegato 1 sono: principio dell'annualità, unità, universalità, integrità, veridicità, attendibilità, correttezza, chiarezza o comprensibilità, trasparenza, significatività o rilevanza, flessibilità, congruità, prudenza, coerenza, continuità, costanza, comparabilità, verificabilità, imparzialità (neutralità), pubblicità, equilibri di bilancio, competenza finanziaria, competenza economica e principio di prevalenza della sostanza sulla forma.

- Attraverso lo strumento dei principi contabili generali, applicabili tanto alle amministrazioni pubbliche che operano in contabilità finanziaria, quanto a quelle che operano in contabilità civilistica, il legislatore ha avviato il percorso di adozione di regole contabili comuni, obiettivo già chiaramente dichiarato nel testo della stessa Legge n.196/2009.

- Unitamente alla definizione dei principi contabili generali, il Decreto Legislativo n.91/2011 ha, poi, previsto l'adozione di principi contabili applicati riguardanti comuni criteri di contabilizzazione da attuare mediante predisposizione di uno specifico regolamento su proposta del Ministero dell'Economia e delle finanze.

- La Ragioneria Generale dello Stato ha, pertanto, avviato l'iter per l'adozione del nuovo Regolamento costituendo un apposito Gruppo di lavoro attualmente impegnato nella fase di studio e compilazione dei principi applicati richiesti dal Decreto.

8. Come vengono classificate le Entrate e le Spese?

Classificazione delle entrate

a) natura dell'entrata

1. Entrate tributarie

2. Entrate extratributarie

3. Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti

4. Accensione prestiti

b) Entrate ricorrenti e non ricorrenti

c) Tipologie (unità di voto parlamentare)

d) Categorie

e) Capitoli

Classificazione delle spese

a) Missioni

b) Programmi (unità di voto parlamentare)

Macro aggregati:

- Spese correnti

- Funzionamento

- Interventi

- Oneri comuni di parte corrente

- Oneri del debito pubblico Spese in conto capitale

- Investimenti

- Altre spese in c/capitale

- Oneri comuni Rimborso prestiti

- Rimborso del debito pubblico

c) Azioni e Capitoli

Missioni - Funzioni principali e obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica -Costituiscono una rappresentazione politico-istituzionale - Indicano l'insieme di risorse disponibili per una specifica funzione - Possono essere ministeriali o trasversali a più Dicasteri/interministeriali

Programmi - Aggregati omogenei di attività attraverso cui si persegue la missione - Rappresentano il punto focale della nuova classificazione - unità di voto parlamentare - La loro realizzazione è affidata a un unico centro di responsabilità - Sono univocamente raccordati alle funzioni di secondo livello – gruppi – definite dalla classificazione internazionale COFOG

9. Fasi delle Entrate e delle Spese

Le risorse stanziare negli stati di previsione del bilancio vengono impiegate seguendo un processo composto di quattro successive fasi di spesa:

Impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento.

Le somme previste nello stato di previsione dell'Entrata seguono le fasi di:

Accertamento, riscossione e versamento.

10. Come sono articolati i controlli di Ragioneria?

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità contabile e amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, e si svolge in via preventiva o successiva rispetto al momento in cui l'atto di spesa produce i suoi effetti, secondo i principi e i criteri stabiliti decreto legislativo 30 giugno 2011, n.123. Le attività di controllo sugli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono svolte, rispettivamente, dagli Uffici centrali del bilancio e dalle Ragionerie territoriali dello Stato, che nel complesso costituiscono il "sistema delle ragionerie".

Gli Uffici centrali del bilancio sono dislocati nella sede centrale di ciascun ministero, mentre le Ragionerie territoriali dello Stato sono ubicate in sedi provinciali.

Il coordinamento e la vigilanza sul "Sistema delle Ragionerie" è affidato all'Ispettorato Generale di Finanza. Tale attività è volta a conseguire l'ottimizzazione dei servizi e l'efficacia dell'azione di monitoraggio e controllo, indispensabile per le finalità istituzionali del sistema delle Ragionerie, in particolare dal punto di vista della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica.

34. DEMOLIZIONE DEGLI IMMOBILI ABUSIVI: UNA COMPETENZA PIENA DELL'“UFFICIO DEL PREFETTO”

(Roberto Micucci)

L'articolo 41 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nella formulazione introdotta dall'articolo 10-bis del D.L. 16 luglio 2020 n. 76 (*c.d. decreto semplificazioni*) convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, stabilisce: “1. In caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro il termine di centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso, la competenza è trasferita all'ufficio del prefetto che provvede alla demolizione avvalendosi degli uffici del comune nel cui territorio ricade l'abuso edilizio da demolire, per ogni esigenza tecnico-progettuale. Per la materiale esecuzione dell'intervento, il prefetto può avvalersi del concorso del Genio militare, previa intesa con le competenti autorità militari e ferme restando le prioritarie esigenze istituzionali delle Forze armate. 2. Entro il termine di cui al comma 1, i responsabili del comune hanno l'obbligo di trasferire all'ufficio del prefetto tutte le informazioni relative agli abusi edilizi per provvedere alla loro demolizione.”.

La norma dunque parla di un trasferimento di competenza al Prefetto.

La Circolare del Gabinetto del Ministro del 17 febbraio 2021 osserva che l'attivazione della Prefettura U.T.G. può considerarsi una forma di intervento sostitutivo, suscettibile di innestarsi solo a seguito dell'informazione fornita dal Comune interessato; ciò anche in considerazione del fatto che solo quest'ultimo può conoscere se e quando si sia determinata un'irreversibile situazione di inottemperanza che richieda l'intervento demolitorio in danno del responsabile dell'abuso stesso (così argomentando in base al comma 2 dell'articolo 41 in commento).

Sotto un altro punto di vista potrebbe trattarsi anche, a parere di chi scrive, di una funzione che assume i connotati di una competenza primaria al verificarsi dei presupposti stabiliti.

I relativi atti dell'Ufficio del Prefetto saranno adottati in tale qualità e non quale commissario ad acta che agisce a seguito di un'inerzia e di una conseguente perdita di competenza a provvedere dell'amministrazione titolare, configurando così un fenomeno di sostituzione del soggetto titolare del potere. In questo caso, la norma non accenna ad alcun caso di sostituzione di un titolare con un soggetto diverso, ma espressamente collega all'inerzia un trasferimento della competenza, che si potrebbe ritenere propria del soggetto “ufficio del Prefetto” al ricorrere dei presupposti di legge.

Peraltro, tale conclusione, sempre a parere di chi scrive, è rafforzata dalla circostanza che al trasferimento della competenza ad avviare le procedure di demolizione si accompagna anche un ulteriore fenomeno di trasferimento – comma 2 – relativo a tutte le informazioni relative agli abusi edilizi per provvedere alla loro demolizione”.

L'esercizio della competenza primaria trasferita è concretamente possibile e reso operativo dall'avvalimento³ degli uffici comunali da parte dell'ufficio del prefetto, altro istituto giuridico che viene in rilievo in questa fattispecie.

Gli atti in questione saranno certamente intestati all'ufficio del prefetto, mentre la loro materiale predisposizione ed esecuzione spetterà agli organi comunali che agiscono per conto dell'ufficio del prefetto.

A sommosso parere di chi scrive, la Prefettura – U.T.G. – *rectius* l'Ufficio del Prefetto, per rimanere alla dizione normativa – dovrebbe quindi adottare un provvedimento organizzativo che assegni la competenza ex articolo 41 del dpr 380/2001 ad un'area funzionale, per assicurare una pronta risposta dell'ufficio in caso sia necessario disimpegnare la funzione.

³ L'avvalimento si verifica quando l'amministrazione, anziché dotarsi di una struttura propria per lo svolgimento della funzione ad essa assegnata, si avvale degli uffici di altro ente, al quale non viene delegata la funzione stessa. In tal caso non si determina alcuna modifica del rapporto di impiego, perché il personale dell'ente che fornisce la struttura necessaria allo svolgimento del compito resta incardinato in quest'ultimo a tutti gli effetti, e non si verifica scissione fra rapporto di impiego e rapporto di servizio.

1. Quali sono le procedure di demolizione di competenza dell'Ufficio del Prefetto?

La Circolare del Gabinetto del Ministro del 17 febbraio 2021 ha fornito alcuni chiarimenti rispetto alla portata pratica della novella normativa, fornendo alcune indicazioni che, ovviamente, vale la pena ricordare in questa sede, cercando, per quanto possibile, di farne altrettanti punti di partenza della odierna riflessione su questa nuova competenza dell'ufficio del prefetto.

In primo luogo, la Circolare ricorda come *“Anche alla luce della modifica normativa recentemente intervenuta, l'impianto del d.P.R. n. 380/2001 in materia di abbattimento di manufatti abusivi risulta sostanzialmente confermato.*

In tal senso, nei casi in cui l'ordine di demolizione di manufatti abusivi derivi da una sentenza di condanna del giudice penale (artt. 31, comma 9, e 44 T.U. citato), l'esecuzione della stessa - e quindi anche dell'ordine di demolizione in essa contenuto - competono al pubblico ministero (art. 655 c.p.p.)”.

A conferma di tanto, ricordiamo la recente Sentenza della Corte di Cassazione penale, Sez. III, 24/01/2022, n. 2530, in tema di Reati edilizi, la quale ha stabilito che *“in tema di ordine di demolizione, l'art. 41, d.P.R. n. 380 del 2001 trova applicazione nei casi in cui l'ordine di demolizione sia stato impartito dall'autorità amministrativa e non dal P.M. mediante la notifica dell'ingiunzione a demolire”.*

2. Quindi, può ritenersi acclarato che i poteri attribuiti al Prefetto dall'art. 41, sia nella precedente sia nell'attuale formulazione, siano connessi ad un ordine di demolizione di manufatti abusivi contenuto in un provvedimento amministrativo?

Secondo il parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catanzaro (Tipo Affare Cs 1619/2011) reso su richiesta formulata dalla Prefettura di Vibo Valentia nel 2011, la Prefettura non può ritenersi competente ad intervenire nella fase di esecuzione dell'ordine di demolizione impartito dal giudice penale.

Ciò in quanto l'intervento sostitutivo ex art. 41 si innesta nell'ambito amministrativo e non involge anche l'ordine di esecuzione statuito dal giudice penale che discende dall'accertamento giudiziario della sussistenza dell'abuso edilizio commesso.

Sebbene la Corte di Cassazione abbia ritenuto che l'ordine di demolizione del giudice penale rappresenti comunque una sanzione amministrativa e non già una pena accessoria o, comunque, un effetto penale della condanna, in ogni caso, *“resta fermo che la natura formalmente giurisdizionale dell'ordine di demolizione statuito dal giudice penale comporta che tale ordine al pari delle altre statuizioni contenute nella sentenza definitiva, sia comunque soggetta all'esecuzione nelle forme previste dagli artt. 655 e ss. c.p.p. sicché competerà al pubblico ministero, quale organo promotore dell'esecuzione, provvedere a far eseguire l'ingiunzione a demolire”.*

3. L'ufficio del Prefetto è competente solo per gli abusi accertati successivamente all'entrata in vigore della novella dell'articolo 41 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nella formulazione introdotta dall'articolo 10-bis del D.L. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120?

La Circolare del Gabinetto del Ministro del 17 febbraio 2021 evidenzia come le attività dell'articolo 41 non possono che riguardare abusi accertati successivamente alla entrata in vigore della novella legislativa.

Tuttavia, il punto, oggi, non appare del tutto pacifico.

In particolare, si segnala l'orientamento assunto dal TAR Calabria di Catanzaro con una pronuncia resa a seguito di richiesta di parte privata per ottenere l'esecuzione di un provvedimento demolitorio del lontano 2010 di un Comune calabrese a carico di altro soggetto privato e nell'ambito di un procedimento giurisdizionale nel quale la Prefettura non è stata coinvolta.

Nella citata sentenza viene sottolineato *“Tale disposizione (l'art. 41 del d. P. R. n. 380/2001 come modificato dalla l. n. 120/2020) trasferisce la competenza in materia di procedure di demolizione – in caso di loro mancato avvio entro 180 giorni dall'accertamento dell'abuso – ai Prefetti che si avvalgono dell'ausilio degli uffici comunali per ogni esigenza tecnico – progettuale e con il concorso, previa intesa con l'Autorità Militare, del Genio Militare.*

Ancora che l'art. 41 in esame innova il sistema sanzionatorio previsto dal d.P.R.n.380/2001, concentrando in capo al Prefetto – in deroga quindi alle ordinarie competenze previste negli artt. 27 e segg. in capo a Comuni, Enti Gestori dei vincoli e Regioni – il compito di curare le procedure di demolizione in un'ottica di semplificazione e di effettività delle sanzioni (cfr. TAR Campania – Napoli, sez. VI, 7 ottobre 2021, n. 6327”).

Il TAR Calabria, inoltre, conclude nel senso che “la competenza sia stata trasferita alla Prefettura anche quando si tratti di eseguire ordini di demolizioni emanate antecedentemente all'entrata in vigore della nuova normativa, purché sia trascorso, come nel caso di specie è accaduto, il termine di giorni 180 dall'accertamento dell'abuso. Non a caso, nelle pronunce del Giudice Amministrativo sin qui intervenute, è stato individuato nel Prefetto l'Autorità destinata ad eseguire materialmente la demolizione anche con riferimento ad ordinanze di demolizione del 2012 (Cfr. TAR Campania – Napoli, sez. VI, 06.12.2021, n. 7794)”.

È di tutta evidenza l'orientamento che la giurisprudenza amministrativa sta progressivamente assumendo, cioè nel senso di ritenere immediatamente applicabile l'art. 41 a tutte le ordinanze di demolizione non siano esecutive di giudicato penale, in qualunque tempo emesse.

Appare, quindi, urgente un approfondimento sulla materia in esame anche ai fini della possibile emanazione di un provvedimento attuativo di tipo regolamentare che definisca più compiutamente nel dettaglio le sfere di rispettiva competenza dei soggetti coinvolti, le modalità di avvalimento degli uffici comunali da parte della Prefettura, onerata dell'esecuzione dell'ordinanza di demolizione, la predisposizione della preventiva attività progettuale degli interventi da compiere, l'espletamento delle procedure di affidamento dei lavori di demolizione e l'eventuale individuazione di un termine di scadenza delle procedure, delle spettanze e/o di anticipazione della spesa necessaria all'esecuzione.

4. Dunque, come possiamo delineare i presupposti concreti dell'intervento del Prefetto?

L'intervento del Prefetto è ammesso soltanto in caso di inerzia comunale.

In particolare, l'iniziativa del Prefetto è giustificata dal mancato avvio entro il termine di centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso delle procedure demolitorie. Conseguentemente è necessario leggere l'articolo 41 in coerenza con quelle disposizioni - in particolare gli articoli 27, 31, 33, 34 e 35 - che individuano con chiarezza le autorità preposte all'esecuzione delle demolizioni in caso di mancato adempimento spontaneo.

Tale impostazione sistematica, laddove individua i Comuni quali autorità preposte alla demolizione comporta che questi ultimi, pur nell'ambito delle semplificazioni introdotte, non possano non dare conto delle ragioni oggettive che hanno loro impedito di portare a termine l'esecuzione delle demolizioni di loro competenza.

Solo l'effettiva sussistenza di tali ragioni oggettive legittima il trasferimento della competenza al Prefetto.

Ciò appare assolutamente dirimente rispetto ad alcune pretese – constatate direttamente - avanzate dagli Enti locali a voler trasferire al prefetto l'attività di demolizione loro spettante in prima battuta solo per effetto del semplice decorso del tempo.

Tale impostazione, ovviamente, non appare assolutamente condivisibile né occorre sia avallata dalle Prefetture.

In disparte i profili di eventuali responsabilità penali legali all'inerzia “programmata”, il Comune – magari per fini elettoralistici - non può scegliere quali abusi demolire e quali, invece, lasciare all'intervento del prefetto.

L'intervento dell'ufficio del prefetto, quindi, dovrà essere adeguatamente giustificato sulla base di oggettive e comprovate esigenze portate alla cognizione del medesimo ufficio e da quest'ultimo attentamente vagliate e riconosciute quali effettivo ostacolo alla tempestiva demolizione del manufatto. A tal riguardo, potrà prevedersi che la Prefettura richieda al Comune di far pervenire una dettagliata relazione che specifichi se:

- l'ordinanza comunale in argomento sia divenuta definitiva e, in caso affermativo, in quale data ciò sia avvenuto;
- si sia determinata un'irreversibile situazione di inottemperanza da parte del responsabile dell'abuso;
- il Comune abbia intrapreso o stia per intraprendere l'azione demolitoria in argomento e quali siano le ragioni che vi abbiano, finora, eventualmente ostato.

In ogni caso precisare che l'eventuale intervento dell'ufficio del Prefetto dovrà essere sviluppato con il supporto tecnico-progettuale dell'Ente, su cui graveranno anche i conseguenti oneri finanziari.

"...il Prefetto provvede alla demolizione avvalendosi degli uffici del comune nel cui territorio ricade l'abuso edilizio da demolire, per ogni esigenza tecnico-progettuale" e può avvalersi, per la materiale esecuzione dell'intervento, del Genio Militare.

Le Amministrazioni Comunali provvederanno quindi a trasmettere alla Prefettura solamente i fascicoli riguardanti un procedimento sanzionatorio contenente un ordine demolizione.

L'invio, ai fini dell'esercizio del potere conferito alla Prefettura dall'art. 41, dovrà essere effettuato trascorsi inutilmente 180 giorni da *"quando si sia determinata un 'irreversibile situazione di inottemperanza che richieda l'intervento demolitorio in danno dell'abuso stesso"*.

I 180 giorni previsti dall'art. 41 del DPR 380/01 (termine da non ritenersi perentorio secondo l'interpretazione ministeriale) devono conteggiarsi pertanto dal momento in cui l'opera abusiva da ripristinare sia da considerare priva di qualsivoglia azione a difesa dell'interessato (proprietario/responsabile dell'abuso).

Ciò si verifica, alternativamente, quando:

- siano trascorsi inutilmente i termini per l'impugnazione dell'ordinanza di demolizione;
- sia stata rigettata l'istanza di sanatoria eventualmente presentata dall'interessato successivamente alla notifica dell'ordinanza di demolizione;
- si sia formata una sentenza passata in giudicato, con il definitivo rigetto del ricorso eventualmente promosso dall'interessato avverso l'ordinanza di demolizione e/o i successivi atti amministrativi del procedimento sanzionatorio.

I procedimenti sanzionatori che le Amministrazioni Comunali sono tenute ad inoltrare alla Prefettura, ai sensi dell'art. 41 del DPR 380/2001, sono unicamente quelli che prevedono l'applicazione di una sanzione demolitoria, con esclusione quindi delle ordinanze inerenti sanzioni esclusivamente pecuniarie.

Le ordinanze pecuniarie, se non ottemperate, comporteranno infatti da parte dell'Amministrazione Comunale l'attivazione di un procedimento di riscossione coattiva che in alcun modo può determinare l'emissione di un provvedimento di demolizione di ufficio.

Salvo diverso avviso, saranno pertanto esclusi dall'invio alla Prefettura, a titolo esemplificativo:

- le ordinanze emesse ai sensi dell'art. 200, commi 1 e 2, della L.R. 65/2014, che sanzionano interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA, ma conformi alle norme della pianificazione urbanistica, per i quali è prevista l'applicazione in via diretta di una sanzione pecuniaria;
- le ordinanze sanzionatorie con le quali viene applicata - sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale - la sanzione pecuniaria alternativa alla sanzione demolitoria, per impossibilità di ripristinare l'originario stato dei luoghi (cfr. ad esempio, art. 199, comma 2, art. 200, comma 6, art. 201, comma 2, art. 206 comma 2, art. 206 bis, comma 1).

Saranno escluse dall'invio alla Prefettura anche le ordinanze emesse per sanzionare i cambi di destinazione d'uso (urbanisticamente rilevanti o meno) eseguiti senza opere.

Per tali mutamenti di destinazione d'uso, infatti, l'Amministrazione comunale, con apposita ordinanza, deve intimare la cessazione dell'uso difforme, entro un termine massimo di 6 mesi e applicare una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di inottemperanza all'ordinanza (cfr. es. ordinanze emesse ai sensi dell'art. 200, comma 6bis o ordinanze emesse ai sensi dell'art. 201, comma 2 bis, della L.R. 65/2014).

5. Il commissariamento del Prefetto?

A conferma del carattere di competenza primaria “condizionata” dell’esecuzione delle demolizioni dei manufatti abusivi, può citarsi una recente sentenza del TAR Campania, la n. 6327 del 2021.

Il Tar ha affermato l’obbligo di provvedere del Prefetto di Napoli in forza del nuovo testo dell’articolo 41 D.P.R. n. 380. La sentenza stabilisce che “Tale disposizione, infatti, “trasferisce” la competenza in materia di procedure di demolizione – in caso di loro mancato avvio entro 180 giorni dall’accertamento dell’abuso – ai Prefetti che si avvalgono dell’ausilio degli uffici comunali per ogni esigenza tecnico-progettuale e con il concorso, previa intesa con l’autorità militare, del Genio militare.

La disposizione dell’articolo 41 – che è il frutto di una novella legislativa introdotta in sede di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 – innova il sistema sanzionatorio previsto dal D.P.R. n. 380 concentrando in capo al Prefetto – in deroga quindi alle ordinarie competenze previste negli articoli 27 e segg. in capo a comuni, enti gestori dei vincoli e regioni – il compito di curare le procedure di demolizione in un’ottica di semplificazione e di effettività delle sanzioni; benché la disposizione non sia chiarissima in punto di decorrenza del termine di sei mesi (il riferimento all’accertamento dell’abuso non è univoco) nella fattispecie tale termine è chiaramente (e ampiamente) decorso, dato che, anche a voler utilizzare come *dies a quo* la data del provvedimento che ha ingiunto la demolizione facendo quindi coincidere l’accertamento con la data di emanazione di esso, sta di fatto che tale provvedimento risale al 7 luglio 2020 per cui alla data della diffida 180 giorni erano decorsi.

Deve quindi ordinarsi al Prefetto di Napoli di provvedere alla esecuzione dell’ordinanza più volte citata nel termine di novanta giorni dalla comunicazione della presente sentenza; deve altresì ordinarsi al comune di -OMISSIS-di trasmettere al Prefetto ogni atto, documento o informazione in suo possesso in ordine all’abuso (come dispone l’articolo 41, comma 2, nel testo novellato) e di fornire al Prefetto ogni supporto di cui egli possa aver necessità per l’esercizio della sua competenza secondo quanto stabilisce il primo comma dell’articolo 41.

In caso di inerzia del Prefetto è nominato commissario ad acta il Dirigente responsabile del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del ministero dell’interno o un dirigente o funzionario da lui delegato che si attiverà a istanza del ricorrente una volta inutilmente decorso il termine per l’esecuzione sopra fissato.

In questo senso il ricorso è in parte accolto. Data la novità della questione si dispone la integrale compensazione delle spese di giudizio.”.

A parere di chi scrive, la sentenza in questione appare oltremodo interessante in quanto sembra confermare il carattere di competenza primaria condizionata dell’ufficio del Prefetto in materia di demolizioni, tant’è che l’inerzia dell’ufficio del Prefetto acclarata nella fattispecie concreta viene riconosciuta dal giudice amministrativo e riparata con rimedio del commissario ad acta, nella persona del “Dirigente responsabile del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del ministero dell’interno o un dirigente o funzionario da lui delegato”.

Quindi, si crea il medesimo meccanismo per cui un’amministrazione titolare del potere amministrativo, ma inerte, viene sostituita in senso proprio da un altro ufficio.

L’ufficio del Prefetto – amministrazione titolare del potere primario “condizionato”, rimasto inerte – viene sostituito dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

Non si verifica quindi un fenomeno di doppia sostituzione (al Comune inerte si sostituisce il Prefetto; al Prefetto inerte si sostituisce il DAIT) ma vi è nomina di un commissario ad acta sull’inerzia di un organo competente in prima battuta, giacché titolare del potere amministrativo.

Indice per autore

- Fulvio Alagna
 - 29. Anticorruzione
- Alessandro Maria Baroni
 - 1. Ordinamento della carriera
 - 7. Organizzazione del Ministero dell'Interno
- Elisa Borbone
 - 12. Sicurezza Urbana integrata
 - 13. Le funzioni del sindaco in materia di sicurezza
 - 14. Gestione testimone e collaboratori di giustizia
- Simona Calcagnini
 - 23. Il Prefetto e la pianificazione nell'ambito della protezione civile e della difesa civile
- Federico Casu
 - 31. Coesione sociale, contratti istituzionali sviluppo e protocolli di sicurezza sui luoghi di lavoro
- Paolo Cosseddu
 - 10. Informazione interdittiva antimafia
- Vincenza Filippi
 - 6. Relazioni sindacali
- Cosimo Gambadauro
 - 19. Il sistema di accoglienza dello straniero
- Antonio Giannelli
 - 20. Protezione internazionale
 - 32. Diritto dell'Unione Europea
 - 33. Amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato
- Giuseppe Girolami
 - 5. Reperibilità
 - 26. Circolazione e Traffico
- Federico Izzi
 - 19. Il sistema di accoglienza dello straniero
 - 21. Sportello Unico Immigrazione
 - 22. Il ruolo del prefetto nel sistema nazionale di protezione civile
 - 25. Sospensione e revoca della patente di guida
 - 28. Contrasto dell'eccesso di velocità mediante dispositivi di controllo: disciplina ed orientamenti
- Roberta Mancuso
 - 28. Contrasto dell'eccesso di velocità mediante dispositivi di controllo: disciplina ed orientamenti
- Stefano Antonio Musarra
 - 9. Ordine pubblico
- Roberto Micucci
 - 34. Demolizione degli immobili abusivi: una competenza piena dell'"ufficio del prefetto"
- Federica Nicolosi
 - 19. Il sistema di accoglienza dello straniero
- Filippo Romano
 - 4. Trattamento economico
 - 18. Scioglimenti "ordinari" e scioglimenti per criminalità organizzata di tipo mafioso

- Giulia Pace
 - 26. Circolazione e Traffico
- Cettina Pennisi
 - 30. Piano nazionale ripresa e resilienza e le prefetture
- Francesco Piano
 - 8. Articolazione interna delle Prefetture
 - 24. Depenalizzazione
- Gaia Peirce
 - 3. Tutela genitorialità nel nuovo accordo di categoria
- Giacomo Pintus
 - 2. Assegnazione alla sede di servizio, conferimento dell'incarico, mobilità e dirette collaborazioni
 - 11. Autorità di pubblica sicurezza
- Eugenio Pitaro
 - 10. Informazione interdittiva antimafia
- Antonella Re
 - 17. Le funzioni elettorali del Ministero dell'Interno
- Armando Soreca
 - 27. La disciplina sanzionatoria per violazione delle norme anticontagio in materia di covid-19
- Michele Truppi
 - 15. Istituti di vigilanza
 - 16. Porto d'armi
- Emanuela Usai
 - 25. Sospensione e revoca della patente di guida