



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA**  
**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE**

SALVATRICE DORA APRILE

---

**Il prefetto, le istituzioni e la lotta alle mafie nel secondo  
dopoguerra. Un caso di studio**

---

**DOTTORATO DI RICERCA  
IN SCIENZE POLITICHE  
XXV CICLO**

---

**Tutor:  
Chiar.mo Prof. Giuseppe Astuto**

---

**Anno Accademico 2011 – 2012**

*A Concetta, mia madre,  
fonte inesauribile di pazienza,  
guida sicura,  
autorevole sostegno,  
compagna di lotte . . .  
. . . stupendo esempio.*

*"È il buon governo  
l'arma per battere la mafia".  
Carlo Azeglio Ciampi*

## INDICE

**Indice**..... pag. 4

**Introduzione**..... pag. 9

### CAPITOLO I

**L'evoluzione dell'istituto prefettizio in età repubblicana**..... pag. 16

1.1 Il prefetto nel sistema napoleonico francese ed in quello italiano..... pag. 16

1.2 La figura del prefetto dalla sua istituzione fino agli inizi del '900..... pag. 18

1.3 I prefetti dal fascismo alla ricostruzione..... pag. 22

1.4 Un professionista garante dell'amministrazione..... pag. 25

1.5 La tenuta della burocrazia pubblica e i prefetti..... pag. 29

1.6 La formazione del Grand Corp d'Etat..... pag. 33

1.7 L'istituto prefettizio negli ordinamenti stranieri..... pag. 40

### CAPITOLO II

**La ridefinizione della funzione prefettizia**..... pag. 47

2.1 L'Ufficio Territoriale di Governo e la riforma della carriera prefettizia..... pag. 47

2.2 La funzione di rappresentanza generale..... pag. 55

2.3 Il prefetto e la cultura manageriale nelle pubbliche amministrazioni..... pag. 60

2.4 Gli ambiti di competenza del prefetto..... pag. 63

2.5 L'attività di mediazione quale strumento di composizione dei conflitti

istituzionali e sociali in sede locale..... pag. 69

2.6 Da invisibili a integrati..... pag. 76

2.7 Il capitale sociale e la governance..... pag. 81

## **CAPITOLO III**

<b>Il prefetto e le Autonomie locali</b> .....	<b>pag. 88</b>
3.1 Il federalismo amministrativo.....	pag. 88
3.2 Il Rappresentante dello Stato e il sistema delle Autonomie.....	pag. 91
3.3 I nuovi rapporti tra Centro e Periferia.....	pag. 94
3.4 Il pluralismo territoriale, la funzione di coordinamento e di leale collaborazione tra i diversi livelli di Governo.....	pag. 98
3.5 Il prefetto e i Comuni: una relazione circolare.....	pag. 102
3.6 L'Ufficio Territoriale di Governo e la comunicazione pubblica.....	pag. 104
3.7 L'Ufficio Relazioni con il Pubblico in prefettura.....	pag. 111
3.8 La Conferenza Permanente.....	pag. 116

## **CAPITOLO IV**

<b>Il prefetto, le istituzioni e la legalità</b> .....	<b>pag. 121</b>
4.1 Il faticoso cammino verso la cultura della legalità e per un'amministrazione trasparente.....	pag. 121
4.2 La legalità non è un principio comunemente condiviso.....	pag. 124
4.3 Legalità e trasparenza come indicatori di qualità e di vulnerabilità delle istituzioni.....	pag. 127
4.4 Educazione alla legalità come prassi di partecipazione democratica.....	pag. 131
4.5 Il prefetto custode della legalità.....	pag. 136
4.6 Etica e responsabilità del servizio pubblico.....	pag. 138
4.7 I Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica.....	pag. 146
4.8 I Protocolli di legalità e i Contratti di sicurezza.....	pag. 150

## **CAPITOLO V**

<b>Il ruolo del prefetto ed i Comuni sciolti per mafia.....</b>	<b>pag. 154</b>
5.1 La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni.....	pag. 154
5.2 La città dolente: politica e società in un Comune sciolto per mafia.....	pag. 156
5.3 La gestione commissariale.....	pag. 162
5.4 Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio.....	pag. 166
5.5 Le infiltrazioni nel settore degli appalti.....	pag. 170
5.6 La quiete dopo la tempesta: ripristinare la legalità.....	pag. 173
5.7 Non lasciamoli soli.....	pag. 182
5.8 Il Commissario Straordinario Antiracket.....	pag. 183

## **Capitolo VI**

<b>Un caso di studio: Siracusa.....</b>	<b>pag. 187</b>
6.1 La provincia “ <i>babba</i> ”.....	pag. 187
6.2 Gli anni ’80: l’ascesa mafiosa.....	pag. 189
6.3 La mappa della criminalità aretusea.....	pag. 192
6.4 Le operazioni di polizia nel contrasto ai gruppi criminali.....	pag. 193
6.5 Attentati, attività delittuose collaterali e reazioni istituzionali.....	pag. 195
6.6 Le estorsioni.....	pag. 201
6.7 L’escalation della criminalità minorile.....	pag. 203
6.8 Azioni di contrasto e ruolo della società civile.....	pag. 205
6.9 Il prefetto e il movimento antiracket aretuseo.....	pag. 207
6.10 L’antimafia istituzionale: prefettura e Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.....	pag. 211
6.11 Il prefetto e la riconversione sociale dei beni confiscati alle mafie.....	pag. 215

<b>Conclusioni</b> .....	<b>pag. 221</b>
<b>Appendice</b> .....	<b>pag. 228</b>
<b>Allegato 1: Legislazione</b> .....	<b>pag. 228</b>
1.1 Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, n. 300, <i>Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59</i> .....	pag. 228
1.2 D.P.R. n. 287 del 17 maggio 2001, <i>Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.</i> ....	pag. 229
1.3 Decreto Legge n. 152 del 13 maggio 1991, <i>Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa</i> .....	pag. 233
1.4 D.P.R. n. 252 del 3 giugno 1998, <i>Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia</i> .....	pag. 234
<b>Allegato 2: Intese e accordi istituzionali</b> .....	<b>pag. 243</b>
2.1 Protocollo di legalità ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Prefettura di Venezia.....	pag. 243
2.2 Carta degli Impegni sul progetto “Liberaterra” – Lentini (Siracusa).....	pag. 250
2.3 Protocollo d’Intesa tra Camera di Commercio, Prefettura, Procura della Repubblica, Questura, Comando Provinciale Guardia di Finanza di Siracusa e Direzione Distrettuale Antimafia di Catania.....	pag. 253
2.4 Protocollo d’Intesa: <i>Sportello informativo e formativo Educazione alla legalità e alla cittadinanza democratica</i> .....	pag. 256
2.5 Comune di Lentini (SR) - Accordo di Programma Quadro “C. A. Dalla Chiesa”: Protocollo e Osservatorio permanente per la legalità.....	pag. 260

**Allegato 3: Articoli di Stampa**..... pag. 268

**Allegato 4: Interviste**..... pag. 284

4.1 Intervista a Renato Franceschelli, già Prefetto di Siracusa..... pag. 284

4.2 Intervista a Franco Cazzola, docente Università di Firenze, già Assessore alla Trasparenza della Regione Toscana..... pag. 290

4.3 Intervista a Giovanni Di Martino, già Sindaco di Niscemi e referente naz. per *Avviso Pubblico* dell'area tematica Comuni sciolti per mafia..... pag. 294

4.4 Intervista ad Attilio Bolzoni, giornalista di “Repubblica” e scrittore di fatti di mafia dagli anni Settanta, su Carlo Alberto Dalla Chiesa ..... pag. 297

4.5 Intervista ad Angelo Migliore, già Capo della Squadra Mobile della Questura di Siracusa negli anni '80..... pag. 306

4.6 Intervista ad Alfio Curcio, Direttore della cooperativa “Beppe Montana – LIBERATERRA” (Lentini – Siracusa)..... pag. 309

**Riferimenti bibliografici**..... pag. 314

**Riferimenti legislativi**..... pag. 321

**Fonti di emeroteca**..... pag. 325

**Ringraziamenti**



## INTRODUZIONE

Nella storia d'Italia i prefetti hanno contribuito in modo significativo all'affermazione dell'idea nazionale, alla coesione e alla solidarietà della comunità, alla crescita delle collettività locali, al rispetto delle istituzioni e dei loro simboli. I prefetti hanno assicurato la continuità dello Stato in momenti difficili, quali la lotta di liberazione e l'attuale periodo repubblicano, hanno costituito un sicuro riferimento per le forze sociali, per i cittadini, per le istituzioni locali e per la classe politica, accreditandosi con un'azione, spesso non appariscente e silenziosa, come istituto di assoluta e costante affidabilità e come elemento di tenuta di legittimazione democratica. Nelle emergenze sociali, nelle calamità naturali, nelle situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica e per la pace sociale, nel periodo duro e difficile del terrorismo, nella lotta alle diverse forme di criminalità, il prefetto ha sempre assicurato la sua presenza offrendo il contributo di una professionalità di elevato livello, caratterizzata dalla neutralità, dall'indipendenza politica, dalla ricerca costante dell'equilibrio complessivo del sistema, dalla lettura attenta dei fatti della società e dalla interpretazione fedele delle esigenze dei cittadini. Nei prefetti, nelle prefetture gli italiani vedono un presidio di garanzia, di legalità, di sicurezza.

L'analisi delle linee evolutive della figura prefettizia è ineludibile per affrontare lo studio dell'amministrazione italiana, in quanto le vicende che hanno contrassegnato la vita del prefetto hanno seguito gli sviluppi dell'amministrazione pubblica e ne hanno introiettato le mutazioni con una non comune capacità di adattamento ai nuovi assetti, ruoli, alle nuove cornici ordinamentali. Per delineare compiutamente la figura del prefetto occorre un approccio interdisciplinare che, partendo dalla Storia dell'Amministrazione e dal Diritto Amministrativo, coinvolge anche la Scienza dell'Amministrazione, la Scienza Politica passando per la Storia delle Istituzioni politiche.

Sul servizio che il prefetto rende alla comunità nazionale, come garante dell'equilibrio tra i poteri pubblici che operano nel territorio, si configura una funzione necessaria, ineliminabile, tanto più oggi, diretti verso la costituzione di un sistema di federalismo solidale. Il Rappresentante dello Stato sul territorio, in quanto elemento imparziale, è diventato quel soggetto istituzionale deputato a gestire autorevolmente le complessità, le dinamiche e le possibili tensioni legate all'attuazione dei principi di sussidiarietà, fino ad intervenire anche in via sostitutiva. In un ordinamento che intende garantire forti spazi di autonomia e, nel contempo, combattere le spinte centrifughe per salvaguardare l'unità nazionale e i diritti

fondamentali dei cittadini, è indispensabile prevedere nuove forme di collaborazione tra Stato unitario e autonome articolazioni territoriali. C'è bisogno di dialogo intenso, costruttivo tra le autorità locali, le une con le altre; tra queste e l'amministrazione centrale, nelle sue diverse declinazioni sul territorio; tra l'insieme dei poteri pubblici e i cittadini, la società civile, i suoi bisogni e le sue aspirazioni. Non si deve perdere di vista l'obiettivo ultimo di questo processo: arricchire il capitale sociale presente nel territorio, accrescere l'efficienza delle istituzioni della Repubblica, renderle più vicine ai cittadini, più rapide nel prendere decisioni. Appare, quindi, del tutto verosimile immaginare che il prefetto, avvalendosi della sua cultura giuridico-amministrativa e della sensibilità politica e manageriale connessa alla gestione delle situazioni di crisi, possa costituire il garante della omogeneità dei servizi, secondo standard minimi qualitativi uniformi su tutto il territorio nazionale e costituire l'organo di dinamismo del sistema.

Rafforzamento delle autonomie, della unità, del prestigio e della dignità dello Stato, sono obiettivi che possono e devono essere perseguiti congiuntamente. Sono due facce della stessa medaglia. La valorizzazione delle specificità diffuse nel territorio fortifica, nelle coscienze, l'identità nazionale, che sta vivendo una sua nuova fioritura, soprattutto, tra i giovani. Il trasferimento di specifici compiti e responsabilità di governo della cosa pubblica dallo Stato ad autorità locali, Regioni, Province, Comuni, segna una svolta impegnativa nella storia costituzionale della Nazione. Questo percorso, che sta al legislatore delineare per calarsi nella realtà operativa, ha bisogno del concorso di tutti, essenziale per mettere bene a punto, sperimentandoli, i nuovi meccanismi decisionali. L'interesse ultimo da tutelare è quello dei cittadini.

Se dopo due secoli di vita l'istituto prefettizio dimostra ancora una grande vitalità, ciò si deve anche ad alcune qualità che i prefetti hanno dimostrato, come si suole dire, "sul campo": senso dello Stato, affidabilità e terzietà nell'interesse generale; solido radicamento nelle realtà locali; disponibilità al cambiamento.

L'attitudine a trasformare i vincoli in opportunità è fondamentale per l'assolvimento della missione istituzionale del prefetto la quale, dalle origini fino ad oggi, non ha subito modifiche sostanziali. Essa, infatti, lungi dall'identificarsi con una specifica attribuzione piuttosto che con un'altra, continua a declinarsi principalmente in termini di rappresentanza complessiva del Governo, di amministrazione generale, di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Su questa base sono fondate le competenze prefettizie per il coordinamento

dell'azione dello Stato sul territorio e la garanzia fondamentale dei diritti dei cittadini. Una funzione ad ampio raggio ovvero, politica, perché insiste su una pluralità di ambiti e di livelli istituzionali, ma, soprattutto, perché è volta a garantire, nelle diverse realtà locali, la sicurezza, la tranquillità sociale e l'efficienza dei servizi pubblici. Il prefetto è dunque chiamato, oggi come ieri, a misurarsi con situazioni e forme di intervento molteplici, strettamente legate alla specificità dei luoghi e alle esigenze del momento. Ma assai più di ieri, l'impegno del rappresentante generale del Governo sul territorio si iscrive in una dinamica operativa complessa, dove si intrecciano molteplici e pressanti domande dei cittadini, connesse alla sicurezza, al diffondersi nella società di paure ed incertezze collettive, all'acuirsi di diverse forme di disagio sociale, alle sfide dell'immigrazione. Questi fenomeni sollecitano risposte articolate, che risultano efficaci solo se sono elaborate con la combinazione sapiente di tutte le risorse disponibili, da quelle proprie dell'Amministrazione civile dell'Interno e delle forze di polizia a quelle delle amministrazioni locali, da quelle dell'associazionismo e del volontariato a quelle del mondo del lavoro e dell'impresa.

Il prefetto possiede certamente la cultura e l'esperienza amministrativa che sono necessarie per coagulare e orientare le diverse energie delle realtà locali al fine del bene comune e corrispondere, così, alle aspettative dei cittadini. L'esigenza di un rafforzato legame col territorio è sottolineata, d'altra parte, dalla denominazione di "Ufficio territoriale del Governo", che ora si aggiunge a quella di prefettura, per designare la struttura amministrativa di cui il prefetto si avvale nell'esercizio delle sue competenze. La centralità del prefetto nelle dinamiche di cambiamento sociale ed istituzionale ha trovato conferma nel ruolo di protagonista attivo riconosciutogli dall'art. 2 del D.P.R. n. 287/2001 in funzione del processo di modernizzazione degli apparati pubblici e delle stesse strutture dello Stato. Il medesimo impianto normativo del D. Lgs. n. 139/2000 ha evidenziato il profilo professionale del corpo prefettizio a garanzia della legalità.

Dopo il recente e massiccio decentramento di funzioni, occorre evitare con cura la frammentazione dell'amministrazione periferica dello Stato, sia per evidenti ragioni di economia dell'azione pubblica, sia per garantire un'efficace collaborazione con le autonomie locali. Il ruolo di coordinamento e di sintesi del prefetto resta, dunque, un elemento decisivo per la rinnovata presenza dello Stato sul territorio, uno Stato sempre meno erogatore diretto di servizi, che deve saper cogliere e sostenere, in rapporto di leale collaborazione, ogni prospettiva di sviluppo delle realtà locali. Comuni e Province, non meno degli stessi cittadini, reclamano giustamente una rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio, rapida nelle

decisioni, capace di comprendere a fondo i problemi della comunità e di farsene interprete nei confronti delle amministrazioni centrali. In una società complessa come quella italiana, l'esistenza di un tessuto istituzionale articolato e differenziato è una risorsa insostituibile per agevolare la crescita armonica di ogni area del Paese e, insieme, la piena valorizzazione del sistema nazionale nella dimensione europea.

Similmente, lo stesso Luigi Sturzo sosteneva che la Regione doveva inverarsi “nella Nazione”, non contro e neppure a prescindere dalla Nazione. Questa prospettiva rende più difficile ma ancor più suggestivo il compito affidato al Ministero dell'Interno e ai suoi funzionari, nella fase ormai aperta della transizione verso il federalismo. La via migliore per assolverlo è quella di unire all'antica cultura istituzionale dei prefetti ed alla loro vocazione per l'amministrazione generale, una accentuata concretezza operativa, una crescente attenzione ai risultati ed una forte impronta manageriale. Oggi, come duecento anni or sono, lo Stato fa affidamento sui prefetti per sostenere il cambiamento istituzionale, per far valere i diritti del territorio e la fedeltà all'interesse generale.

Resta, poi, importante, soprattutto nella realtà delle regioni meridionali, il ruolo mai formalizzato, attraverso specifiche previsioni normative, del prefetto quale mediatore nei conflitti sociali, che ha una antichissima tradizione sin da quando, nel periodo giolittiano, l'organo prefettizio inizia ad occuparsi dei conflitti di lavoro. La mediazione entra così nel patrimonio professionale del prefetto, diventando uno dei suoi più significativi campi di azione, con un intervento rivolto prioritariamente ad evitare il verificarsi di dannose lacerazioni. Così il prefetto viene integralmente coinvolto in ogni profilo della realtà sociale, con un intervento che può assumere una varietà indefinita di contenuti: dalla funzione preventiva, che precede l'insorgere del conflitto, al primo accenno di contrasto tra le parti, fino alla degenerazione della piazza. Nadio Delai, già direttore del CENSIS, paragona il prefetto al medico di famiglia che, a fronte dell'operato di tanti specialisti, ricomponne le varie analisi compiute.

Nell'ambito dell'operazione federalista applicata a Costituzione invariata, il prefetto diventa, con l'istituzione dell'Ufficio Territoriale del Governo, un punto di riaggregazione delle residue funzioni statali decentrate, un momento di “riammagliamento” del tessuto istituzionale periferico, secondo la tendenza all'integrazione di competenze prima frammentate, con l'assunzione di compiti amministrativi e di raccordo estesi all'intera funzione pubblica statale, eccezion fatta per i settori della difesa, delle finanze, dell'istruzione e dei beni culturali. Così si conferma, ancora una volta, la sua straordinaria e perdurante capacità

adattativa, pur nei contesti istituzionali potenzialmente più ostici ed ostili perché strutturalmente contraddittori rispetto alle caratteristiche genetiche dell'istituto, che, con la sua radice centralista, nacque due secoli fa come la negazione delle autonomie, l'antitesi del federalismo e la consacrazione dell'accentramento statalista.

In fondo, il prefetto è un poliedrico “professionista” dell'amministrazione. Era e rimane tuttora “l'uomo dei cento mestieri” dalla professionalità duttile e versatile. Si alternano i vari profili e le varie facce della stessa figura: il prefetto “di polizia” come autorità provinciale di pubblica sicurezza; il prefetto calato nelle emergenze sociali; il prefetto rappresentante del Governo nella provincia; il prefetto nel sistema delle autonomie locali; il prefetto organo di protezione civile; il prefetto mediatore nei conflitti sociali; il prefetto camera di compensazione nella quale vengono assicurati gli equilibri e tante altre cose ancora. Tutto ciò riassume i terreni di azione, vecchi e nuovi, con i quali nell'età repubblicana ciascun prefetto si è dovuto misurare nel corso della carriera. Tale bagaglio ha le sue radici nella storia e viene sostenuto dall'azione concreta dispiegata quotidianamente.

La forza dell'istituto prefettizio nella realtà amministrativa dello Stato democratico non è riconducibile soltanto alle funzioni loro attribuite dalle leggi. I prefetti hanno continuato a essere la burocrazia più solida dello Stato, mantenendo una centralità che, nei primi decenni repubblicani, era sembrata in discussione. Attraverso il fare e con la loro lealtà istituzionale i funzionari prefettizi hanno permesso al ceto politico di verificare quanto fosse poco fondata l'idea che una Repubblica democratica potesse fare a meno di loro e quanto, al contrario, fosse necessario valersi della competenza, dell'esperienza, della solidità di un gruppo professionale abituato ad assumersi grandi responsabilità in ogni circostanza.

Siamo, però, ancora in una fase di non definitivo assestamento e consolidamento del sistema istituzionale e costituzionale relativo alla forma di Stato, un assetto in piena attuazione per la parte del cosiddetto federalismo amministrativo, ma ancora tutto da esplorare nella sua attuazione per la parte del federalismo costituzionale. E' questo il contesto ordinamentale del presente, ma soprattutto del prossimo futuro, in cui si proiettano il ministero dell'Interno e l'istituto prefettizio, con luci ed ombre, con una storia ricca di tradizioni, non chiusa sul passato ma probabilmente carica di destino, un destino nuovo e da ridimensionare rispetto alle rinnovate geometrie istituzionali, ma che l'organo prefettizio si sente ancora stimolato ad affrontare.

Esiste, in Italia, una storia invisibile, spesso non raccontata dai testi, occultata dalla stampa, oscurata dall'illegalità, che rischia di essere cancellata dalla memoria. Questo mio lavoro intende evitare questi rischi, raccontando il cammino che hanno condotto e conducono Pubbliche Amministrazioni ed Enti Locali nell'applicazione dei provvedimenti che riguardano il ripristino di condizioni di legalità, il contrasto alle mafie, le responsabilità istituzionali, le difficoltà, le prospettive, gli strumenti, le ipotesi di riforma e i possibili miglioramenti in materia.

La garanzia di legalità che il prefetto è chiamato a svolgere viene esercitata a prescindere dall'utilizzo dello strumento provvedimentale. E' più sull'autorevolezza che sull'autorità che continua a giocarsi il ruolo del prefetto. Amministrare attraverso il coordinamento non significa solo avere la possibilità di emettere provvedimenti amministrativi in senso tradizionale, ma comporta uno sforzo più generale proprio perché l'obiettivo non è semplicemente la legittimità ma piuttosto la legalità. Soprattutto in quei contesti territoriali dove è diffusa la patologia mafiosa nei cui confronti non vi può essere alcuna tolleranza, in quanto la infiltrazione e il condizionamento della criminalità organizzata rappresentano il pieno e totale dispregio della legge e delle libertà della società civile. I commissari inviati dai prefetti, nei Comuni sciolti per mafia, hanno il triplice e complesso compito di riorganizzare le attività degli enti locali, di favorire la ripresa del dialogo politico e di agevolare le istanze della società civile proprio per ricostituire il patto sociale e procedere al risanamento. In queste situazioni i commissari prefettizi hanno deciso di invertire la rotta, scegliendo la strada della legalità.

Siracusa costituisce un banco di prova importante per la sperimentazione delle tematiche in esame, un caso di studio in un'area periferica del Sud del Paese. E' soprattutto il rapporto tra l'Ufficio Territoriale di Governo e alcune Amministrazioni Pubbliche sui problemi della legalità uno degli aspetti forse più interessanti realizzati a Siracusa che mostra come tra prefetto e Comuni il rapporto è circolare. L'analisi delle azioni messe in campo dalla Prefettura di Siracusa nel contrasto al crimine organizzato, sin dalla sua nascita in città, costituisce un esempio dal quale è possibile rilevare prassi istituzionali e consolidare l'accezione del prefetto come garante della legalità sul territorio. Pertanto, il lavoro di ricerca non può prescindere da un'indagine approfondita della realtà siracusana dal punto di vista del consolidamento della mafia.

Le tematiche sono state trattate senza mai disgiungerle dal contesto storico nel quale sono maturate e si sono definite. La tesi si presenta come una ricca e articolata raccolta di esperienze qualificate, concrete e sperimentate oltre le intenzioni, che testimoniano un cammino possibile e, soprattutto, praticabile. Sono molti quanti, tra le istituzioni, le amministrazioni e gli Enti Locali si battono con entusiasmo, competenza e fiducia nella costruzione della società futura, per una convivenza più civile, per un'educazione alla legalità intesa come prassi di partecipazione democratica. Modelli da esportare che generano anticorpi sociali in grado di far germogliare il seme della legalità tra la cittadinanza, attivando un circuito virtuoso tra istituzioni, forze dell'ordine, associazioni, Pubbliche Amministrazioni e cittadini, nell'auspicio che possa essere spezzato l'assioma secondo cui il Mezzogiorno non è redimibile nei tempi brevi della politica ma su quelli lunghi della storia, un alibi servito, spesso, a governanti senza scrupoli per accedere indisturbati alla fonte di clientela, soprattutto, delle regioni in bilico tra modernità e bisogno.

# CAPITOLO I

## L'evoluzione dell'istituto prefettizio in età repubblicana

### 1.1 Il prefetto nel sistema napoleonico francese ed in quello italiano

L'istituto prefettizio viene da molto lontano. Nel I secolo d. C. il *praefectus urbis*, aveva il compito di garantire l'ordine pubblico svolgendo funzioni di polizia, il *praefectus annonae* era incaricato di provvedere all'approvvigionamento della città, il *praefectus vigilum* era responsabile della vigilanza notturna e del corpo dei pompieri e il *praefectus praetorio* era il capo dello stato maggiore del principe, funzioni queste che, esercitate all'interno di Roma e in un raggio di cento miglia attorno ai confini della città, si sommarono anche a una generica competenza giurisdizionale, penale e civile, al fine di garantire ordine, pace e prosperità alla collettività.

Nella Repubblica francese, dopo il colpo di stato del 18 brumaio, al prefetto viene affidata una funzione le cui incombenze, più ancora che nella legge istitutiva del 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800), risultano esplicitate da Luciano Bonaparte, ministro dell'Interno, nella circolare del 24 Germinale, anno VIII. *“I Prefetti sono incaricati dal Governo, secondo i suoi ordini, di amministrare nello spazio del dipartimento; essi sono organi della legge e strumento di esecuzione della stessa. Quando l'applicazione locale esige ordini di dettaglio, essi devono trasmetterli agli amministrati; ma là si limitano i loro doveri e le loro funzioni. I prefetti non hanno il diritto di manifestare la propria volontà, né le proprie opinioni”*. In altri termini, come evidenziato da Jean-Antoine Chaptal, Consigliere di Stato, relatore del progetto poi tradotto nella legge del 28 piovoso: *“il prefetto non conosce che il Ministro, il Ministro non conosce che il prefetto”*. Ed è il ministro Luciano Bonaparte che sceglie, personalmente, nel marzo 1800, i primi prefetti dei dipartimenti, di provata fede rivoluzionaria, ma soprattutto, fedeli al governo, e può, in ogni momento, revocarli. Da allora, il rapporto intercorrente tra ministro dell'Interno e prefetti ha rappresentato una costante quasi paradigmatica dei sistemi amministrativi accentrati.

Lealtà e fedeltà al ministro dell'Interno e al Governo, competenza generalista, appartenenza a un *grand corps* amministrativo sono le prerogative che connotano l'istituto prefettizio quale rappresentante-simbolo dello Stato, dalla legge del 28 piovoso anno VIII, in



Francia, all'articolo 3 della legge sull'amministrazione comunale e provinciale del 1865, nel nostro Paese, sino al d.lgs. 139/2000.

“Inventato” da Napoleone, amministratore in tempo di pace altrettanto abile in ambito strategico-militare, il prefetto s'impose, negli Stati d'Europa in cui l'istituto era stato omologato dalla Francia, sia per le sue qualità di funzionario professionista, sia in quanto organo politico-amministrativo coerentemente derivato dall'elaborazione filosofico-democratica della Rivoluzione del 1789. A suo modo, il sistema prefettizio napoleonico dell'anno VIII pose esito in senso autoritario, affermando la supremazia del centro sulla periferia, e dirimendo un conflitto rimasto sostanzialmente irrisolto dai primordi della Rivoluzione, eppure di importanza capitale: il coordinamento degli interessi centrali (nazionali) e periferici (locali).

E' il caso di soffermarsi, in termini di analisi, sul parallelismo tra le esperienze francese ed italiana. E' vero quanto quasi unanimemente affermato dagli studiosi che il prefetto, in Francia, è simbolo di un successo del sistema di primazia del centro sulla periferia, mentre, nel nostro Paese, il prefetto “debole” va considerato per molti versi esemplificativo del fallimento della scelta centralistica. Il credito di cui esso gode in Francia deriva dal mito della Repubblica, “una e indivisibile”, e dal prestigio della burocrazia formatasi, nella più parte, alle Grandi Scuole volute da Napoleone. Quest'ultimo, in particolare, nel volume dal titolo quasi programmatico di *Autorità in cerca di libertà*, prendendo in esame l'attività svolta nel periodo 1861-1895 in tre prefetture campione, Venezia, Bologna e Reggio Calabria, lueggia una realtà amministrativa che parrebbe evidenziare non tanto, da parte dei prefetti, il soffocamento dell'autonoma intraprendenza locale, quanto piuttosto, all'inverso, la non capacità o la non-volontà di imporre un'effettiva opera di modernizzazione a fronte delle resistenze poste in atto dal notabilato territoriale.

L'iconografia consolidata rappresenta, all'opposto, il prefetto francese quale “amministratore” per antonomasia. “*Colui che deve agire per primo e deve assumere l'iniziativa*”, garantendo la civile convivenza, stimolando l'attivazione delle procedure di elezione, costituzione e funzionamento delle amministrazioni locali, sollecitando le spese e gli investimenti per l'istruzione e per la realizzazione di quelle che oggi chiameremmo “infrastrutture”. E', pertanto, il mito del “re nel dipartimento”, posto a capo della prefettura-perno della direzione di tutti i servizi e punto di riferimento di ogni realtà politica ed economica della provincia.

Declinando l'assunto napoleonico, Rattazzi nel 1859 creava il prefetto italiano con attribuzioni volte ad armonizzare gli interessi particolari presenti nelle province, l'opera dei vari corpi locali e l'azione degli enti autonomi con quelli dello Stato. Nel tempo, mutando di veste ed adattandosi alle circostanze contingenti, tale incombenza ha costituito il tratto più autentico della funzione prefettizia "generalista e di rappresentanza del Governo" in quanto suscettibile di esistenza solo se giustificata dalla necessità di mediare, nella formazione e nell'attuazione delle scelte politiche tra il *generale nazionale*, nato dalla Rivoluzione repubblicana e borghese, e il *particolare locale*, residuo del sistema cetuale e corporativo, più tardi luogo privilegiato della partecipazione democratica.

Nell'estate del 1946, durante i lavori della seconda Sottocommissione, incaricata dalla Commissione "dei 75" di studiare i problemi dell'organizzazione dello Stato, il presidente Terracini poté addirittura registrare che, "*per unanime aspirazione*", il prefetto doveva scomparire e la Giunta Provinciale Amministrativa "*essere trasformata e diventare di carattere elettivo*". Solo in Assemblea, prevalendo la volontà politica di riaffermare alla provincia la qualificazione di ente autarchico territoriale, acquistò consenso maggioritario la convinzione di conservare al prefetto la rappresentanza dello Stato in ambito locale. Si trattò, però, probabilmente, di una convinzione "residuale", da intendersi quasi quale maturazione necessitata dall'effetto della conservazione dell'istituto provinciale e non fondata sulla consapevolezza, ben presente, invece, nella costituzione della Quinta Repubblica Francese, della preminenza della funzione politica di tutela dell'interesse nazionale, immanente al ruolo del prefetto.

## **1.2 La figura del prefetto dalla sua istituzione fino agli inizi del '900**

Le linee evolutive della figura prefettizia nelle varie fasi storiche segue gli sviluppi dell'amministrazione pubblica italiana e ne introietta puntualmente tutte le modifiche intervenute, adeguando di volta in volta il proprio ruolo ai nuovi assetti. Il profilo dell'istituto prefettizio si evolve dinamicamente in coerenza con le trasformazioni politico-istituzionali che si succedono.

In Italia l'istituto trova la propria matrice originale negli ordinamenti preunitari e, in particolare, in quello del Regno Sabauda. E' stato proprio l'intendente della monarchia subalpina ad inaugurare nel nostro Paese una tradizione di accentramento burocratico – governativo, rafforzatosi con l'introduzione dell'istituto prefettizio di marca napoleonica. Ciò

avviene con la legge del 28 piovoso dell'anno VIII, con la quale Napoleone Bonaparte attua in Francia un modello di organizzazione amministrativa rigidamente centralizzata al fine di semplificare la complicata amministrazione pre-rivoluzionaria, conferendo ad un unico funzionario, il prefetto, direttamente dipendente dal Governo, tutti i compiti amministrativi localmente esercitati dall'amministrazione pubblica. Due anni dopo, Napoleone introduce tale istituto, con decreto n. 27 del 6 maggio 1802, anche nella Repubblica italiana, avente la propria capitale a Milano, pur se il formale atto di nascita del prefetto italiano si può considerare il Regio Decreto n. 250 del 9 ottobre 1861. Caduto l'impero napoleonico, con la Restaurazione il ruolo del prefetto si delinea quale anello del potere centrale, volto ad assicurare la presenza dello Stato sul territorio, con finalità di garanzia di conoscenza e attenzione del Governo nei confronti delle istanze che provengono dalla periferia. La prima fase di questa esperienza è caratterizzata da un'elevata mobilità del circuito politico – istituzionale tra le cariche di Ministro, di Deputato, di Senatore e di prefetto. Sono ruoli considerati di pari dignità e molti sono gli esempi di un'osmosi continua tra politica e amministrazione caratterizzata da un ceto sostanzialmente omogeneo sotto il profilo ideologico, che consentirà la stabilizzazione dello Stato unitario.

Fino alla fine del secolo, il Governo ha la più ampia discrezionalità nella scelta della classe prefettizia, nominando specialmente nelle città più importanti, eminenti uomini politici, che hanno la denominazione di "Prefetti politici" e, nelle sedi minori, funzionari provenienti dalla carriera prefettizia, cioè consiglieri di prefettura o sotto – Prefetti, denominati "Prefetti amministrativi o di carriera". Soltanto dagli inizi del secolo XX la scelta cade prevalentemente sui funzionari della carriera prefettizia. Il prefetto è anche il tutore delle prerogative dell'Amministrazione Pubblica nei confronti del potere giudiziario con competenza a promuovere i conflitti di attribuzione per impedire che i giudici ordinari invadano il campo riservato al potere amministrativo e, dopo sette anni dalla nomina, può essere nominato senatore (art.33 dello Statuto Albertino). Il legame con le realtà locali è accentuato, durante detto periodo, perché i Prefetti e i funzionari di prefettura appartengono al ruolo dell'amministrazione provinciale dell'Interno, distinto dal ruolo personale dell'amministrazione centrale del Ministero. Questo rapporto risulta attenuato all'inizio del periodo fascista quando i due ruoli sono unificati (Regio Decreto n. 2395 del 11 novembre 1923), con la conseguenza che, da quel momento, i funzionari di prefettura possono prestare servizio sia presso il Ministero sia in periferia.

Come è stato significativamente evidenziato da Ernesto Ragionieri, i Prefetti sono un elemento determinante nel favorire l'unificazione del paese, essi dimostrano, infatti, che *“rappresentare in un capoluogo di provincia, grande o piccolo che sia, il nuovo Stato nazionale è un compito che avvertono come espressione di un ordine civile e politico superiore e come grande missione della loro vita”*. Con il trasferimento della Capitale a Roma, le scelte politiche circa il nuovo Regno sono compiute, così come, l'unificazione amministrativa avvenuta con la legge n. 2248 del 20 marzo 1865, allegato A, sull'amministrazione comunale e provinciale. Questa legge mantiene la divisione del Regno in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni e conserva ai Prefetti l'alta direzione e il controllo dell'amministrazione locale. Il prefetto aveva il potere di sospendere dalle loro funzioni i sindaci e, per decreto reale, rimuoverli. Le deliberazioni dei consigli comunali dovevano essere trasmesse al prefetto che accertava la legittimità degli atti. Vi si affiancava un controllo sul merito delle delibere comunali economicamente più rilevanti, esercitato dalla deputazione provinciale, organo elettivo, presieduto dal prefetto. Nel prefetto si realizzava un'unione personale di due uffici diversi, la Provincia quale circoscrizione dello Stato, e la provincia quale “corpo morale”.

La presenza di un funzionario quale rappresentante del governo centrale con la funzione principale di controllare le amministrazioni locali fu accettata nelle varie aree del Paese, anche in quelle tradizionalmente più riottose e dominate dai notabili locali. In effetti, l'unità politica appena conseguita imponeva un assetto centralistico del potere pubblico, con la conseguenza di comprimere l'autonomia municipale nel quadro del monismo istituzionale. Il processo di costruzione delle identità territoriali e l'articolazione delle competenze tra centro e periferia furono condizionati da due fattori di grande rilevanza sociale e politica. Innanzitutto, bisognava tener conto della circostanza che l'unità d'Italia era stata realizzata attraverso l'unificazione di unità territoriali sub-nazionali con tradizioni, culture e costumi diversi. In secondo luogo, nella individuazione dei livelli di governo non si poteva ignorare l'accentuata municipalizzazione del tessuto connettivo urbano. In tale delicatissima fase storica, il ruolo del prefetto ebbe un'importanza decisiva per la fortificazione dello Stato e la crescita sociale ed economica del Paese. Il centralismo della prefettura poté funzionare con efficacia notevole attraverso il carattere “bifronte” dell'attività svolta: rappresentanza dell'indirizzo di Governo dal centro alla periferia e strumento di garanzia della società locale, nonché di trasmissione della domanda sociale al centro. Gli storici hanno sottolineato le funzioni di impulso che l'istituto prefettizio seppe svolgere nella direzione della legittimazione del sistema unitario nella periferia e di

valorizzazione, promozione e sviluppo dell'autonomia locale, in una realtà composita e diversificata.

Nel periodo crispino, l'amministrazione pubblica cominciò ad avere maggiore consistenza rispetto al profilo iniziale, crebbero gli apparati e l'organizzazione si fece più complessa. Il prefetto costituì il punto di riferimento di tutta l'amministrazione statale in quanto, pur dipendendo dal Ministero dell'Interno, poteva essere investito anche di questioni riguardanti gli altri ministeri che non avevano in provincia un proprio organo periferico. Pertanto, in età crispina ai prefetti fu richiesto un crescente impegno su più fronti e in particolare su quello dell'ordine pubblico, del controllo delle amministrazioni locali e delle istituzioni di assistenza e beneficenza. Con Crispi si perviene al nuovo Testo Unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. n. 5921 del 10 febbraio 1889, che toglie al prefetto la presidenza della deputazione provinciale ed a questa ogni ingerenza nel controllo dei Comuni, controllo che viene affidato al prefetto e ad un nuovo organo, denominato Giunta Provinciale Amministrativa, che segna il divenire della Provincia come unità amministrativa a sé stante. Il prefetto diventa, pertanto, esclusivamente organo burocratico statale di controllo, coordinamento e indirizzo nei confronti degli Enti Locali.

Agli inizi del secolo scorso, si assiste con Giolitti ad un'evoluzione politico-funzionale dell'istituto prefettizio. La politica dei suoi governi si caratterizza per una nuova attenzione nei confronti delle istanze di riforme sociali, che provengono dalle classi più disagiate ed in particolare dal mondo del lavoro, di cui si fanno interpreti le organizzazioni sindacali, che in questo periodo conoscono un forte sviluppo. In attuazione degli indirizzi di una politica ispirata ai principi del welfare State, l'ampliarsi dell'intervento pubblico in nuovi settori della vita associata provoca il moltiplicarsi degli uffici e degli enti operanti sul territorio con conseguente crescita delle dimensioni dell'apparato amministrativo. In tale contesto, il prefetto giolittiano incomincia a connotarsi, in conformità alle politiche di governo, come figura di mediazione nelle controversie sociali. Ecco, dunque, che la figura del prefetto giolittiano non si distingue più, come appena dopo l'Unità, per la pressoché illimitata autonomia d'azione che ne ha fatto un vero e proprio "governatore" in ambito provinciale, ma strumento duttile di attuazione delle direttive del Governo. E' la cosiddetta politicizzazione del prefetto, intesa come mediazione degli interessi politici e sociali differenti. Egli, infatti, si occupa di problemi economici e sociali, svolgendo opera di mediazione dei conflitti tra patronato e lavoratori, gestisce all'occorrenza l'uso della forza pubblica, esercito compreso, per la tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini. Si conclude così l'osmosi tra politica e amministrazione e si consolida il

primato della prima sulla seconda, riservando alla politica le idee e all'amministrazione l'esecuzione tecnica.

La prima guerra mondiale mina profondamente le basi della "Prefettocrazia liberale" e le problematiche legate all'inflazione, alla carestia, alla disoccupazione portano ad una guerra civile che provoca una perdita del controllo del Paese da parte del Governo e, di conseguenza, anche i Prefetti vengono relegati gradualmente ai margini della vita politica provinciale, ormai sotto il controllo delle squadre d'azione fasciste.

### **1.3 I prefetti dal fascismo alla ricostruzione**

All'apice della crisi, Mussolini perviene al potere e uno dei più gravi problemi che deve affrontare per instaurare la sua dittatura è quello di assicurarsi l'effettivo controllo delle Province, che sono cadute sotto il dominio assoluto dei capi locali del partito fascista. Così, una prima iniziativa è quella di conservare e rafforzare la preesistente organizzazione prefettizia, che tende a disintegrarsi sotto le pressioni del partito in sede provinciale. In realtà sia il partito che il prefetto sono necessari, l'uno con i mezzi coercitivi, l'altro attraverso procedure formali legalitarie, all'affermazione del partito unico e all'instaurazione della dittatura. Perciò Mussolini, anziché fondere l'apparato prefettizio con l'organizzazione del partito, ritiene di mantenere distinte le due istituzioni. In tale situazione, i Prefetti, sia di carriera che di nomina politica, in particolare generali esponenti di partito, sono spesso costretti a svolgere il proprio ruolo in antagonismo con i gerarchi locali. Il Partito Nazionale Fascista sceglie gli uomini da nominare, Prefetti, ed a cui affidare incarichi delicati, per controllare l'opposizione e rafforzare il potere esecutivo, ottenendo così il consolidamento del regime. Il Duce opera delle scelte politiche di fondo che modificano le competenze prefettizie, consolidatesi in epoca liberale e giolittiana. Infatti, l'abolizione di tutte le cariche provinciali e comunali elettive, sostituite da figure di nomina governativa, di fatto determina una minore incisività in ambito locale del ruolo del prefetto, costretto a confrontarsi con soggetti istituzionali di diretta emanazione del regime. Il fascismo nel 1928 sopprime le funzioni rappresentative e gli organi elettivi anche degli enti locali con l'ordinamento podestarile, attribuendo al prefetto nella provincia, così come al podestà nei comuni, un potere fortemente autoritario, in funzione diretta delle esigenze del governo centrale. Il fascismo aveva tentato, attraverso la figura del prefetto, al quale doveva far capo tutta la vita della provincia, di ricondurre ad unità l'amministrazione periferica sul terreno del controllo politico, più che su quello del coordinamento amministrativo.

Nel ventennio fascista si verifica, inoltre, un elevato grado di mobilità dei Prefetti, con una durata media di permanenza in sede di due anni che varia notevolmente in relazione all'importanza della sede stessa. In tale periodo si alternano in ciascuna sede circa dodici Prefetti. Frequentemente si fa ricorso all'istituto del collocamento a disposizione nei confronti di quelli che non sono in linea con la politica fascista, anche per rendere disponibili sedi da affidare eventualmente a Prefetti Politici o, ancor più spesso, per allontanare il prefetto in caso di contrasto con il locale segretario federale. Il collocamento a riposo, per ragioni di servizio, al compimento del 35° anno di attività, finisce per divenire lo strumento ordinario di rimozione dei Prefetti, necessario a consentire quel ricambio che il Governo persegue da tempo.

La compattezza del regime fascista viene minata irrimediabilmente dall'entrata in guerra dell'Italia e dalla sua successiva disfatta militare. Dopo il colpo di Stato del 25 luglio 1943, in tutto il territorio nazionale regna confusione ed incertezza, anche per le istituzioni politiche ed amministrative dello Stato, che subiscono repentine e reiterate modifiche. Alcuni Prefetti fascisti rimangono al loro posto, altri si dimettono o sono sostituiti, mentre altri sono nominati dai Comitati di Liberazione Nazionale e, successivamente, confermati dal governo militare alleato. Per il fatto di aver seguito le sorti del regime, il prefetto viene subito considerato un istituto da abolire, o, almeno, da trasformare. La reazione si manifesta duramente negli anni successivi, del primo post-fascismo, e si riflette nei lavori dell'Assemblea Costituente, che non volle nominare l'istituto prefettizio nella Costituzione prefigurandone una sorte incerta, ma che aveva previsto un commissario del governo a livello regionale, e nel celebre anatema di Luigi Einaudi contro la figura dei prefetti. Il grande statista piemontese, autorevole studioso oltre che uomo politico, in un famoso saggio intitolato "*Via il prefetto*", lanciò un grave anatema nei confronti dell'organo prefettizio. Quell'articolo era un inno alla democrazia liberale ed un'esaltazione del disegno autonomistico, coerentemente con la visione di Einaudi, peraltro segnato dal ricordo fresco del regime fascista, ma è stato ripetutamente citato come il più autorevole e duro attacco nei confronti dell'istituzione prefettizia. In sostanza, Einaudi identificava il prefetto come simbolo del Governo centrale, in quella che voleva essere un'acclamazione di libertà e che, invece, per la storia, si risolse in un anatema profetico contro l'istituto prefettizio.

In sede di Assemblea Costituente prevalse un rigetto nei confronti dell'istituto del prefetto, con la sua mancata costituzionalizzazione ed il rinvio alla legge ordinaria per l'identificazione delle sue competenze. Rigetto motivato sia dall'avversione risalente

all'identificazione di tali organi con i compiti repressivi svolti durante il ventennio fascista, sia dall'insofferenza verso il controllo tutorio e la vigilanza prefettizia esercitata sugli enti locali. L'omissione di ogni riferimento all'organo prefettizio nell'ambito della Costituzione e, quindi, la mancata costituzionalizzazione, nonostante non precludesse in forma diretta alla sua abrogazione, ha fortemente pesato, nei decenni successivi ed anche nella legislazione di attuazione, in termini di delegittimazione sostanziale dell'istituto, posto in una condizione di continua debolezza e precarietà circa la certezza della sua prospettiva futura. Peraltro, anche la figura del commissario del governo, nella prassi spesso coincidente con quella del prefetto del capoluogo di regione, ancorché costituzionalizzata dall'articolo 124, si è rivelata fin dall'inizio estranea alla realtà politico-amministrativa e storico-istituzionale del nostro Paese, non riuscendo mai pienamente ad inserirsi, fino alla sua soppressione, nell'ambito della recente riforma del Titolo V della Costituzione.

Già un anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la legge 277/1949, riformulando l'articolo 19 del T.U.L.C.P. del 1934, ha riconfermato formalmente la posizione di preminenza del prefetto rispetto agli altri uffici statali periferici, in forza del mantenimento della rappresentanza del Governo nella provincia. Al prefetto, inoltre, venivano attribuite funzioni di mediazione nelle vertenze di lavoro e fra i vari gruppi sociali, soprattutto, nei casi in cui potessero verificarsi stati di tensione, assicurando il rispetto dei principi fondamentali dello Stato sociale, come il diritto al lavoro, l'adeguatezza della retribuzione, la libertà di sciopero, il funzionamento dei servizi essenziali. Anche il potere di ordinanza, basato sul presupposto della necessità ed urgenza, rientrava tra le competenze del prefetto da esercitare anche nei confronti delle amministrazioni non sottoposte alla sua vigilanza al fine di garantire l'interesse pubblico.

Successivamente, pur conoscendo l'istituto fase alterne di indebolimento e di rinvigorismento, di svuotamento e di arricchimento di compiti, la legislazione è stata sempre caratterizzata da una sorta di ritrosia nel fare esplicito e pieno riferimento al ruolo della figura prefettizia, quasi che, pur essendo di fatto organo rilevante ed insostituibile, apparisse poco conveniente ed elegante citarla in un ordinamento dagli spiccati caratteri regionalistici ed autonomistici.



## 1.4 Un professionista garante dell'amministrazione

La vicenda storica della istituzione prefettizia nel nostro Paese è ormai lunghissima, avendo vissuto le epoche più diverse, contrassegnate da valori profondamente differenti ed opposti indirizzi politico-istituzionali: da quella liberale, per un sessantennio, a quella fascista, per un ventennio, fino alla stagione democratica e repubblicana, che ha ormai abbondantemente superato il cinquantennio di vita nazionale.

La nuova figura del prefetto rappresenta, quindi, l'esito dell'evoluzione del vecchio modello in una lunga linea di continuità storica che vede la conferma di un istituto ordinamentale, che si rinnova straordinariamente, dall'epoca del centralismo assoluto fino alla stagione delle autonomie prima, e del federalismo poi, con un'incredibile capacità adattativa ed auto-rigenerativa. La posizione del prefetto è stata considerata come la cartina di tornasole al fine di verificare il passaggio da un sistema accentrato ad uno decentrato. Politici e studiosi si esercitarono, nell'immediato dopoguerra in un tiro al bersaglio contro l'istituto prefettizio. Può ricordarsi quanto scriveva Crisafulli, giurista illustre ed autorevole, il quale chiedeva l'abolizione del prefetto considerato simbolo della struttura accentrata e prevaricatrice dello Stato fascista e di quello liberale. Accenti fortemente critici si trovano anche in scrittori come Guido Dorso, secondo il quale il prefetto era da considerarsi "*nemico giurato della democrazia*"<sup>1</sup>. Anche un noto saggio di Luigi Einaudi, pubblicato sulla Gazzetta Ticinese del 17 luglio 1944 ed il cui titolo "*Via il Prefetto!*" conteneva conclusioni radicali dichiarando inconciliabili democrazia e prefetto. Se i prefetti dello Stato autoritario erano i terminali periferici dell'autoritarismo e del totalitarismo, nulla esclude che i prefetti dello Stato democratico possano esprimere a livello provinciale esigenze unitarie in un contesto rispettoso di garanzie delle autonomie e del pluralismo istituzionale con funzioni mediatrici e collaborative. Del resto, si può osservare che proprio nel passaggio dal regime fascista alla democrazia il Comitato di Liberazione Nazionale non abolì i prefetti, ma nominò anch'esso prefetti politici scelti fra i militanti dei partiti antifascisti, considerati garanti a livello provinciale dell'affermarsi dello Stato democratico, e l'impegno dei prefetti così nominati fu notevole e benemerito in un momento di gravi problemi per le popolazioni.

Se dure e piuttosto generalizzate furono le critiche all'istituto prefettizio nel periodo precedente, non mancarono opinioni articolate che miravano a collocare il prefetto fuori dal contesto dello Stato totalitario per identificarne e valutarne le potenzialità positive nel nuovo

---

<sup>1</sup> Guido Dorso, *L'occasione storica*, Torino, Einaudi, 1949.

ordinamento. Dapprima, fu la stessa burocrazia prefettizia a reagire. Testimonianza di queste più attente riflessioni la si trova, al livello più autorevole, nei lavori dell'Assemblea Costituente ma anche in Francesco Saverio Nitti che dichiarava a tutte lettere *“non pensate che si possa fare a meno dei prefetti. Senza i prefetti nessun ordine: non avremmo né elezioni né ordine. Il Governo non potrebbe fare nulla se i prefetti venissero a scomparire o si limitassero ad azioni locali che non avrebbero nessuna efficacia. I prefetti sono garanzia di serietà e di ordine. Naturalmente i prefetti sono buoni o cattivi e fanno bene o male secondo i Governi da cui dipendono”*<sup>2</sup>. Da queste considerazioni si evince la potenziale duttilità dell'istituzione prefettizia in riferimento all'ordinamento statale nel cui ambito si colloca e del quale partecipa organicamente, sottolineando che l'istituto non può essere dipinto come buono o cattivo in relazione ad una determinata e circoscritta esperienza ma va valutato nel contesto generale dell'ordinamento e delle sue esigenze.

Nella società in evoluzione anche il ruolo del prefetto si trasforma adeguandosi al mutare dei tempi e delle istituzioni, confermando le sue potenzialità al servizio dello Stato e della comunità nazionale e provinciale. L'evoluzione dell'Amministrazione italiana procede in parallelo con quella del prefetto, ossia le trasformazioni che l'Amministrazione pubblica, e in particolare quella locale, ha avuto nell'ambito dei vari ordinamenti che si sono fino ad oggi succeduti trovano puntuale corrispondenza in quella che il prefetto, come organo dello Stato, ha subito a livello istituzionale in un secolo e mezzo di storia unitaria. All'accentramento autoritario e totalizzante dello Stato fascista si è sostituita l'esaltazione delle autonomie, come strumento di libertà e come criterio organizzativo del nuovo Stato democratico. Fondamentale in questo senso è l'art. 5 della Costituzione che, disponendo il più ampio decentramento nei servizi che dipendono dallo Stato nonché l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia, delinea un programma e detta disposizioni prescrittive che trovano il loro svolgimento nella creazione delle regioni e degli enti territoriali e nel trasferimento di competenze statali agli stessi nei limiti previsti in Costituzione, secondo l'attuazione dei decreti legislativi del 1972 e del D.P.R. n. 616 del 1977. Questo passaggio dall'accentramento al decentramento, non solo in termini gerarchici e interorganici ma principalmente in termini istituzionali, incide anche sulla posizione del prefetto, sul suo ruolo e sulle sue competenze, e gli conferisce responsabilità in parte diverse da quelle che prima gli si attribuivano, con aspetti di rilevante novità e di qualche originalità, soprattutto nella realizzazione dello Stato sociale.

---

<sup>2</sup> Assemblea Costituente, *Atti*, seduta del 6 giugno 1947.

Gli anni '60, '70 ed '80 hanno visto, più in generale, la crisi dell'amministrazione dell'Interno con uno spostamento sostanziale del baricentro del Governo in favore della presidenza del Consiglio dei ministri, arricchitasi impropriamente di compiti gestionali come una sorta di "superministero", e del ministero del Tesoro come ministero preposto alla gestione e al controllo della spesa, attraverso i potenti organi della Ragioneria dello Stato, mentre invece si è accentuata la tendenza ad identificare riduttivamente il ministero dell'Interno come ministero di polizia. In effetti, con l'attuazione dell'ordinamento regionale ed i primi decreti relativi al trasferimento delle funzioni, l'istituto prefettizio è entrato nuovamente in una sorta di "cono d'ombra" istituzionale, anche per la perdita dell'importante ruolo di controllo sugli atti degli enti locali, con riaffioranti ipotesi e proposte di soppressione, coincidenti con un'analogha prospettiva estintiva ipotizzata per l'ente provincia, anch'esso apparentemente compreso dalla nuova organizzazione regionale. Anche in epoca repubblicana, i Prefetti continuano ad operare con la consueta dedizione, facilitando il consolidamento della classe dirigente politica repubblicana, almeno sino ai primi anni '70, quando l'istituto prefettizio entra in crisi a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale. L'epoca successiva alla concreta istituzione delle Regioni (1970) viene vissuta dai medesimi con difficoltà, a causa della sensibile diminuzione delle attribuzioni prefettizie, in quanto gran parte di esse, e non solo quelle relative al controllo sugli enti locali minori, passa alla gestione diretta delle autonomie locali. A questo processo di ordine generale ha corrisposto, a livello periferico, la erosione e l'assottigliamento del ruolo prefettizio per effetto del progressivo affermarsi delle "ragioni delle autonomie", con il conseguente impoverimento della funzione di coordinamento fra le residue amministrazioni dello Stato in periferia, anche per la perdita della maggior parte dei controlli, in particolare sugli atti e sulla finanza locale, sul sistema del governo locale.

A partire dagli anni '80 emerge, poi, nel contesto sociale una forte domanda di efficienza degli apparati amministrativi e si cerca un punto di coagulo tra Governo, Amministrazione statale periferica ed utenza che sia più vicino, fisicamente, alle istanze dei cittadini.

Eppure, quasi incredibilmente la figura istituzionale del prefetto ha resistito ed è sopravvissuta e, dopo aver attraversato indenne la fase dell'autonomismo locale e regionale più spinto, sta ora transitando, a pieno titolo, nella prima fase del federalismo amministrativo con l'attribuzione di ulteriori "missioni". Oggi non si mette più in dubbio non solo la sopravvivenza ma addirittura la vitalità dell'istituto, e ciò proprio mentre si realizza il federalismo amministrativo, con la previsione più ampia di conferimento di funzioni dallo Stato agli enti sul territorio. E' già questo, di per se stesso, un grande risultato, per certi versi

addirittura storicamente inaspettato, come paradosso del nuovo ordinamento a favore dell'organo prefettizio. Anzi, a seguito del complesso delle riforme Bassanini, l'istituto guadagna, nell'ambito della riforma del governo, una riorganizzazione sia a livello centrale del complesso ministeriale degli Interni, sia una ristrutturazione in senso ampliativo, a livello periferico, con la trasformazione delle prefetture in Uffici Territoriali del Governo per effetto della stessa normativa. Il prefetto, quindi, non solo resiste e sopravvive, ma guadagna nuovi compiti e funzioni, nella rinnovata forma dell'U.T.G., recuperando terreno operativo nella materia del "sociale", delle libertà civili e dell'immigrazione, della sicurezza, e consolida ulteriori spazi di operatività, come per gli scioperi nei servizi pubblici essenziali, l'antimafia, la statistica. Anzi, il prefetto viene quasi a subire una sorta di affastellamento di competenze eterogenee, che lo impegnano sui campi più disparati, ora sollecitandolo ad una sempre maggiore attenzione al dato sociale nel suo complesso, con particolare riferimento ai profili patologici, ora riportandolo sui tradizionali e consueti binari della tutela della sicurezza, sia pure gestiti in modo aggiornato, ora chiedendogli anche un'opera di coordinamento dell'apparato statale periferico e di questo con il sistema autonomistico locale, come nodo coesivo di un sistema policentrico e pluralizzato.

In definitiva, il prefetto si conferma organo ed istituzione dell'emergenza, e non solo quella di protezione civile, momento di chiusura del sistema, cerniera e risorsa finale dell'ordinamento, ultimo punto di garanzia e di riferimento, soggetto imparziale e *super partes*, anche se leale e fedele collaboratore fiduciario del governo. Di tanto in tanto alcuni prefetti sono destituiti dalle sedi e collocati a disposizione: ciò dimostra che al prefetto si chiede sempre una risposta sollecita ed efficace al dato imprevedibile, e che esso viene talvolta utilizzato anche come "capro espiatorio" del gioco politico-istituzionale, quando si verificano fatti gravi nella gestione della cosa pubblica. Ed è questa la testimonianza più paradossale e tangibile della sua perdurante utilità strategica.

La figura del prefetto riemerge nei momenti di crisi, delle emergenze sociali, politiche ed istituzionali, nelle fasi di sbandamento: è stato così, nei primi anni Novanta, non soltanto per le leggi di rilancio del 1990-91, ma anche per la fase più drammatica della transizione dalla "prima" alla "seconda" Repubblica. Si ricordi il momento più acuto della cosiddetta "tangentopoli" e del contemporaneo trapasso di assetto politico-istituzionale, con lo scioglimento di moltissimi consigli comunali in tutta Italia ed il commissariamento di tantissimi Comuni, tra cui importanti città e capoluoghi retti da commissari prefettizi, come

Roma, Milano, Napoli, Genova, Venezia e molti altri, prima che si aprisse la nuova ed originale stagione dei sindaci ad elezione diretta.

### **1.5 La tenuta della burocrazia pubblica e i prefetti**

Da tale quadro emerge il ruolo specifico assunto dalla burocrazia italiana nelle diverse fasi della storia unitaria. A cominciare dal peso avuto nel processo di *nation building*. Al riguardo un elemento di fondo sembra accertato in modo incontrovertibile: l'importanza estrema che ebbero le burocrazie pubbliche nel “portare lo Stato” fino alle estreme periferie del paese. L'azione svolta dagli apparati statali si sviluppò in modo inverso e speculare rispetto al fenomeno di omogeneizzazione delle élites politiche e di governo. La rappresentanza nazionale, infatti, si formò attraverso un processo che andò dalle città alla nazione, la rapida cooptazione degli esponenti di spicco degli ex Stati nelle compagini governative ne fu testimonianza esemplare. L'azione di nazionalizzazione svolta dai funzionari dello Stato si sviluppò in senso inverso, poiché dal “centro”, dalle capitali (Torino, Firenze, infine Roma), partirono, attraverso un complesso e non sempre lineare processo di irradiazione, gli indirizzi tesi a uniformare l'attività dell'amministrazione. Processo che, proprio perché dovette fare i conti con le élites borghesi locali, ebbe bisogno della forte capacità di mediazione dei funzionari dell'amministrazione.

Nell'insieme, la burocrazia statale costituì un fatto decisivo tanto nella costruzione dello Stato quanto nella sua tenuta. Il ruolo giocato dai funzionari fu reso maggiormente incisivo per la debolezza, in molte parti d'Italia, delle élites politiche e dello stesso tessuto civile. La burocrazia statale fu in grado di “fare circuito”, svolgendo un vero e proprio ruolo di supplenza sia del governo nei confronti della società civile, sia di quest'ultima nel trasmettere al centro le esigenze locali. Ciò avvenne, naturalmente, non necessariamente contro il “canale” rappresentato dal legame elettore/deputato/governo, ma in aggiunta ad esso. La trasmissione al centro, assicurata dai funzionari pubblici, servì ad alimentare un insieme di rapporti che il circuito politico poteva garantire in modo soltanto parziale.

La “rete” degli uffici sui quali si fondò l'azione dello Stato formò una spina dorsale amministrativa che sostituì progressivamente le precedenti strutture, costituendo l'ossatura di fondo dello Stato nazionale. Tale rete non nasceva, evidentemente, dal nulla, ma ereditava in parte le strutture esistenti negli antichi Stati. Naturalmente, assai rilevante fu, in tale processo, il peso dell'alta burocrazia. Nel primo cinquantennio unitario essa fece stabilmente

parte delle classi dirigenti del Paese anche in virtù della consistente osmosi che contrassegnò le carriere amministrative e quelle politiche.

Secondo un'opinione espressa da Sabino Cassese l'affievolimento dell'osmosi tra politica e amministrazione fu alla base, all'inizio dello scorso secolo, della progressiva perdita di quota delle burocrazie pubbliche in Italia. Ciò produsse l'arretramento dell'alta burocrazia che preferì gestire gli spazi interni agli apparati, quali stabilità dell'impiego, gestione dei meccanismi di avanzamento nelle carriere, lasciando spazio all'ingerenza della politica nelle scelte relative all'andamento dei pubblici servizi. Anche se, in realtà, sembra che l'arretramento delle dirigenze pubbliche sia avvenuto soltanto successivamente. A partire dagli anni Trenta, allorché la proliferazione delle amministrazioni parallele portò alla nascita di burocrazie, quelle degli enti pubblici, più politicizzate, più protette e meglio pagate. In tali circostanze le burocrazie tradizionali scelsero di arroccarsi in difesa degli spazi interni per non dover accettare un conflitto aperto con il potere politico. La separazione lasciò ampio spazio alla politica, ma riuscì a preservare l'ossatura degli apparati. Da quella fase storica deriva in larga parte anche la capacità, particolarmente elevata tra gli alti funzionari pubblici del nostro paese, di adeguarsi a qualunque cambio di indirizzo politico.

Nella definizione del ruolo che le burocrazie pubbliche riescono ad assumere nelle società ha un rilievo non secondario il tema dell'immagine e dell'identità. Sia come vissuto dei funzionari, in termini di identificazione nel corpo professionale, criteri e modalità di socializzazione, sia come percezione da parte della collettività, intesa come reputazione e prestigio sociale. Nell'arco della storia unitaria i funzionari pubblici sono passati dall'identificazione piena nello Stato a una identità smarrita, che faticosamente si sta tentando di recuperare. Nel pericolo liberale, connotato da una forte identificazione dei pubblici impiegati nelle istituzioni, si può parlare di un'identificazione cercata alla quale corrispondeva un'identità sentita. La seconda fase, che abbraccia il quarantennio che va dagli anni Trenta alla fine degli anni Sessanta, è stata contraddistinta dal persistere di un sistema di valori costruito dal fascismo, con un'identificazione in gran parte imposta alla quale si contrappose un'identità difesa. A partire dagli anni Settanta si è verificato un progressivo laceramento dei sistemi di valore e degli ancoraggi ideologici che avevano contrassegnato le fasi precedenti: si è, quindi, in presenza di un'identificazione frammentata alla quale corrisponde un'identità smarrita. Nello scorso decennio, in un quadro normativo che ha definito con nettezza gli spazi di responsabilità dei dirigenti, si è assistito a un parziale recupero dell'identità professionale degli stessi.

Tutto ciò ha investito inevitabilmente l'istituto prefettizio, colpito da una grave crisi d'identità a partire, soprattutto, dalla metà degli anni Ottanta. Le ragioni venivano fatte risalire alla reticenza della Carta costituzionale sul ruolo dei prefetti che avrebbe posto la figura prefettizia in un clima di incertezza e di ambiguità. Anche gli anni Settanta sono stati attraversati da una crisi d'identità allorché, in conseguenza della regionalizzazione, venne sottratto ai prefetti il controllo sugli atti degli enti locali. Con la perdita di un penetrante compito di intervento nei confronti delle amministrazioni locali, molti prefetti si sentirono smarriti ritenendo che fosse venuto meno l'elemento che aveva storicamente costituito il baricentro dell'attività delle prefetture nelle province. A tale perdita di funzioni si accompagnò una sensibile caduta di prestigio della professione.

Alla fine degli anni Settanta l'attacco terroristico al cuore dello Stato determinò un'emergenza alla quale il Paese rispose sul piano politico con l'isolamento delle frange dell'estremismo brigatista e, sul piano operativo, con il rafforzamento degli apparati di pubblica sicurezza. La necessità di rispondere, mediante l'adeguamento delle strutture di prevenzione e repressione, alla minaccia contro l'ordine democratico fu, indubbiamente, una buona occasione per recuperare il terreno perso dopo la regionalizzazione. Da quel momento sono convissute nell'Amministrazione dell'Interno due anime. Da un lato, coloro che facevano leva sulla centralità e la rilevanza delle funzioni di ordine e sicurezza pubblica al fine di fare pesare l'istituto prefettizio nelle dinamiche del sistema amministrativo che dava sempre maggior spazio alle autonomie locali. Dall'altro, emergeva la preoccupazione di quelli che ritenevano indispensabile riequilibrare le competenze dell'Amministrazione dell'Interno attraverso la riaffermazione della sua vocazione "generalista". Fu su questa seconda ipotesi che cominciarono a maturare importanti riflessioni, già pochi anni dopo l'emanazione della legge n. 121 del 1981. Opportunamente Elio Gizzi, da un lato, segnalava i rischi potenziali derivanti dal confinare l'Amministrazione dell'Interno in compiti di tutela della sicurezza pubblica e, dall'altro, tracciava le linee di un possibile ridisegno delle funzioni del ministero. A suo avviso, la collaborazione con gli enti locali, il raccordo tra Stato e autonomie, il monitoraggio dei fenomeni sociali "sensibili", la gestione delle emergenze e delle calamità erano i pilastri sui quali si doveva reggere l'Amministrazione dell'Interno. Nella lucida analisi di Gizzi era già chiara quella strategia di recupero della funzione "generalista", tanto del ministero dell'Interno quanto dei prefetti, che avrebbe costituito il nocciolo del programma di riforma sancito, da un lato, nella riorganizzazione del ministero e delle sue strutture periferiche, dall'altro, nel ridisegno della carriera prefettizia.

La prospettiva della funzione dei prefetti come “sintesi” dell’azione dello Stato sul territorio veniva posta proprio nella fase nella quale l’Amministrazione dell’Interno sembrava decisamente appiattita sulle funzionalità di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica.

Resta fermo che gli elementi distintivi dei prefetti sono molteplici, alcuni di essi riguardano il carattere politico-amministrativo delle funzioni, altri connotano il prefetto come garante della legalità, interlocutore istituzionale, mediatore nei conflitti sociali. Ognuno di questi connotati si declina in maniera specifica, se analizzato come elemento di giudizio dei cittadini o come fattore di identità del gruppo professionale. La valenza politico-amministrativa delle funzioni prefettizie consiste nella peculiarità dei compiti dei prefetti e, conseguentemente, delle attitudini che servono per svolgere adeguatamente la funzione. Negli anni Settanta Rolando Ricci scriveva che il prefetto esplicava una *“funzione politico-amministrativa, di cerniera tra la politica e l’amministrazione”*. Corollario di tale posizione è l’esigenza che il prefetto abbia adeguata sensibilità sul piano delle valutazioni politico-amministrative e, insieme, buon senso per orientare le sue scelte. Secondo corollario è la difficoltà pratica di individuare con precisione i confini della distinzione tra politica e amministrazione.

Vittorio Mortara sosteneva che era impossibile distinguere tra attività politica e attività amministrativa, poiché *“fini e mezzi sono inestricabilmente interconnessi nell’attività dello Stato”* affermando, di fatto, che le burocrazie svolgono in ogni caso un’attività che anche politica. Le burocrazie potranno apparire neutre soltanto se rispecchieranno valori condivisi dalla stragrande maggioranza dei componenti della società. Di fatto, l’analisi dei sistemi istituzionali permette di rilevare crescenti fenomeni di “amministrativizzazione” che mettono in crisi *“i limiti di una dottrina giuridica fondata sulla separazione tra governo e amministrazione”*.

Il prefetto si conferma assertore dell’unità e dell’identità nazionale, dei suoi lavori e della sua civiltà. Emerge una significativa continuità e un forte legame storico tra le origini e l’attualità dell’istituto prefettizio e della prefettura che spiegano la vitalità di un istituto così strettamente ancorato alla propria identità che appare antica ma è così straordinariamente tuttora moderna. Un’identità vissuta sempre con spirito di servizio e di lealtà verso le istituzioni, al centro del sistema delle amministrazioni pubbliche, vicina ai bisogni dei cittadini, custode della coesione sociale e delle unità della nazione. Un’identità calata cioè nella vita del paese e in quella dei cittadini che ne alimentano la sua legittimazione al loro



servizio. Le ragioni di una così forte identificazione sono da connettere all'ampiezza dei compiti esercitati dal prefetto e al suo ruolo di rappresentante dello Stato sul territorio. Tale caratteristica è riconosciuta da storici, giuristi e studiosi dell'organizzazione amministrativa. I prefetti possono essere considerati il simbolo dello Stato tra continuità e cambiamento.

## **1.6 La formazione del Grand Corp d'Etat**

Il processo di revisione complessiva della disciplina dei pubblici poteri ha confermato il prefetto al centro dell'ordinamento, ma ha mutato le funzioni e l'organizzazione della carriera. Il corpo prefettizio nel suo complesso è uno dei pochi istituti che durante il periodo repubblicano ha avuto un'evidente tenuta. Nel confronto con altre burocrazie, questo corpo ha dalla sua parte diverse evidenze numeriche, che confermano appunto il suo status di *grand corp d'Etat*.

Uno dei dibattiti che da sempre investono tale corpo è quello tra chi tende a considerare il prefetto un funzionario generalista di governo e chi lo considera un funzionario specialistico d'ordine. Ovviamente per risolvere tale dialettica risultano fondamentali i dati numerici ma anche le opzioni di politica di diritto, tralasciando o comunque considerando marginalmente le valutazioni dello stato di fatto. Dai vari studi effettuati sullo sviluppo di tale corpo burocratico, è venuto alla luce come da sempre, e soprattutto, nella prima fase della storia unitaria, la considerazione del prefetto è stata caratterizzata da una concezione "generalista", intendendosi la sua attitudine a interpretare l'indirizzo politico del Governo agendo in modo "generalista", come rappresentante del potere esecutivo nell'ambito territoriale senza che egli faccia venir meno il suo obbligo di imparzialità. Tale definizione si è trasformata in età repubblicana in quanto il prefetto ha assunto sempre più un'impostazione specialistica e settoriale fino agli anni ottanta del Novecento.

Per una visione d'insieme è necessario descrivere una serie di caratteristiche peculiari dei membri del corpo prefettizio. Infatti, la maggior parte dei prefetti in età repubblicana è stata di sesso maschile, in maggioranza proveniente principalmente dal meridione e, nello specifico da Napoli, Palermo o da piccoli centri. Quasi sempre la sua formazione è di tipo giurisprudenziale, con rare eccezioni di prefetti laureati in Scienze Politiche e con casi di doppie lauree, solitamente di carattere non giuridico. Costituiscono fattori omogenei con l'intero universo dei funzionari statali la prevalente provenienza

dalle zone meridionali del Paese, la forte componente di laureati in materie giuridiche, il predominio maschile nelle posizioni di vertice. L'incrocio delle prime due caratteristiche, meridionali e laureati in giurisprudenza, ha precise spiegazioni. La scelta della carriera pubblica era e resta una scelta maggiormente praticata in zone del Paese che non offrono molti sbocchi professionali, perché è carente il tessuto d'impresa. In tali circostanze la scelta del corso per entrare nello Stato diventava quasi obbligata. Tale elemento assume forza ancora maggiore alla luce delle provenienze geografiche dei prefetti. Emerge, infatti, che una percentuale notevole di essi proviene da piccoli centri del sud e delle isole, nei quali le possibilità di lavoro nel mondo privato erano praticamente inesistenti. La scarsa presenza di funzionari provenienti dal nord del paese, in particolare dalle zone a maggiore concentrazione industriale, rappresenta l'altra faccia della medaglia. Solitamente proveniente dalla carriera o dall'inserimento all'interno del corpo del personale di pubblica sicurezza, arriva ai vertici dopo varie esperienze in uffici, sia centrali che periferici, con un percorso che dura mediamente un quarto di secolo. Si adegua al carattere di mobilità tipico della sua funzione ricoprendo molti ruoli, prevalentemente all'interno del ministero, con rari casi di assegnazioni ad amministrazioni diverse, come la Presidenza del Consiglio.

Analizzando i vari decenni repubblicani si nota come tale istituto abbia subito alcune variazioni mantenendo i suoi tratti generali e permettendoci di tratteggiare diversi identikit dei prefetti, che rispecchiano anche una variazione d'insieme delle caratteristiche complessive dell'amministrazione pubblica e della società in età repubblicana. Ad esempio, i prefetti degli anni Quaranta e Cinquanta hanno una minore propensione alla mobilità verso l'esterno, che ha un minimo di rilievo solo verso la Presidenza del Consiglio, rispetto ai decenni successivi e sono principalmente provenienti dalla Sicilia, anche se poi aumenterà il numero dei prefetti di origine campana. Solitamente sono entrati nell'amministrazione molto giovani e, una volta arrivati al vertice, vi rimangono per poco più di dieci anni ricoprendo almeno cinque incarichi. In ogni caso, il prefetto di questi anni rimane in servizio fino al pensionamento, con la possibilità durante la carriera di vedersi assegnata una nomina alla Corte dei Conti o al Consiglio di Stato.

Un dato importante degli anni Sessanta risulta essere, invece, l'aumento dei prefetti provenienti dal Lazio, con una lieve attenuazione della formazione giuridica. Aumenta, invece, in maniera esponenziale la possibilità che egli abbia una seconda laurea. Il

numero di incarichi e l'arrivo al vertice non subisce sostanziali modificazioni, cosa che invece avviene per le nomine provenienti dall'esterno, che vanno quasi del tutto a scomparire. Aumenta ancor di più la mobilità interna con una distribuzione uniforme delle assegnazioni sia nelle sedi romane sia a livello periferico, mentre quella verso altri ministeri risulta ormai soltanto episodica. Lungo tutto il trentennio postbellico si riproduce e si allarga la contrapposizione, tipica della formazione di un ceto borghese italiano, tra i settori sorgenti dall'area produttiva, più inclini a recepire sollecitazioni, non solo economiche, ma anche politiche e culturali, di una dinamica capitalistica, e quella borghesia che nel caso italiano diremmo "storica", la quale sorge da contesti non produttivi ed affida la propria sopravvivenza allo scudo istituzionale: l'inserimento nella gerarchia del pubblico impiego, il contatto con i potenti della politica.

Gli anni Settanta vedono anch'essi una provenienza tipicamente meridionale dei prefetti con una maggioranza ormai pressoché incontrastata di prefetti napoletani, ma con un aumento anche di esponenti provenienti dalla capitale. In questi anni crescono le nomine dall'esterno con casi di provenienza dall'Arma dei Carabinieri. L'età delle nomine si sposta verso i cinquantasette anni con circa trent'anni di carriera alle spalle e una diminuzione degli incarichi, che passano da cinque a tre. Il periodo tra la nomina e il pensionamento scende a sette anni, mentre la mobilità interna vede una maggiore rotazione verso le sedi centrali rispetto a quelle di prefettura. Gli incarichi verso la Presidenza del Consiglio si moltiplicano e ciò fa aumentare la mobilità verso l'esterno.

Caratteristica fondamentale degli anni Ottanta è la distruzione del tabù che vede l'assegnazione degli incarichi solo a individui maschi. Infatti, anche se ancora irrisoria, aumenta la percentuale femminile ai vertici, soprattutto nei ministeri, facendo sì che questo sia l'ultimo decennio quasi del tutto monopolizzato dai maschi. Aumenta in maniera esponenziale anche la provenienza laziale però sempre con una maggioranza campana. Cresce il numero dei laureati in Scienze Politiche, diminuendo invece la percentuale di esponenti con una seconda laurea. Per ciò che concerne la carriera prefettizia, a partire dal biennio 1980-1981, l'ordinamento è stato in gran parte caratterizzato da un appiattimento sul modello militare di polizia attraverso ripetute forme di equiparazione giuridico - economica. Ma l'attuazione delle deleghe Bassanini riforma la struttura della carriera prefettizia. In primo luogo, occorre ritenere ormai superato il modello previgente consolidato principalmente nei principi della legge n.121/1981 e del D.P.R. n.340/1982, in quanto l'equiparazione con i militari e con i

poliziotti aveva progressivamente fatto perdere autonomia e identità ai prefettizi. In termini specifici, è indiscusso il ruolo del prefetto quale titolare di una funzione più ampia rispetto a quella assegnata alle forze armate di polizia. Anzi, la missione istituzionale del prefetto di rappresentanza e coordinamento era destinata ad ampliarsi a seguito della attuazione dei principi del raccordo, del supporto e della collaborazione tra i differenti soggetti pubblici del nostro ordinamento. Il profilo prefettizio è quello di un professionista, portatore di una cultura istituzionale tale da assicurargli una funzione di leadership nel sistema amministrativo, mantenendo autonomia anche nei confronti degli altri poteri politici. Una professione che adempie una importante funzione sociale, perché rappresenta un elemento di mediazione, anche se non esclusivo, tra gli organi politici, la legislazione e le forme di controllo giuridico dei processi sociali.

Pertanto, per ciò che concerne la fisionomia dell'istituto prefettizio, se si guarda alla fascia superiore del pubblico impiego, la burocrazia propriamente detta, si rileva come negli ultimi cinquant'anni la provenienza degli impiegati pubblici non sia per nulla mutata. Più dei due terzi dei funzionari provengono dalle regioni centro-meridionali ed appartengono a famiglie di piccola e media borghesia (impiegati, commercianti, professionisti, ufficiali e sottufficiali, ecc.); uno su due, secondo i dati di una recente ricerca, ha genitori e parenti impiegati nella pubblica amministrazione; quasi tutti hanno una formazione culturale di tipo giuridico-umanistico compiuta in quelle facoltà tradizionalmente sovraffollate, come giurisprudenza, scienze politiche, scienze economiche, alle quali le statistiche assegnano le minori possibilità di offrire una specializzazione e una occupazione. Pertanto, la pubblica amministrazione esprime, pur nel mutare delle situazioni sociali nel Paese, una sua componente stabile: la piccola e media borghesia "umanistica", in gran parte meridionale, alla quale si offre quasi esclusivamente lo sbocco del pubblico impiego. Un'indagine condotta tra gli stessi funzionari rivela quale sia il risvolto soggettivo di questa situazione: la maggioranza dichiara di aver scelto l'impiego pubblico per mancanza di alternative, o per la sicurezza del posto e dello stipendio, ed è portata a valutare il proprio lavoro in conseguenza, prescindendo dalle finalità politico-pubbliche che dovrebbero caratterizzarlo e dichiarandosi insoddisfatta ed avvilita dalla vita interna dell'amministrazione.

Gli anni Novanta non vedono grandi variazioni dei fenomeni descritti in riferimento agli altri decenni, ma risulta importante soffermarsi sulla formazione universitaria, in quanto tale dato ha influenzato non di poco la funzionalità dei vari apparati. Infatti,

L'analisi dei direttori generali dei ministeri nel quindicennio che va dal 1979 al 1995, ha evidenziato come ci sia stata una monopolizzazione dell'alta dirigenza dello Stato da parte dei giuristi. Tale tipo di formazione ha causato una progressiva emarginazione dei saperi tecnici tipici delle singole branche amministrative. Questo dato ha avuto pesanti ripercussioni sulle funzionalità di apparati con funzioni anche di tipo tecnico. A ciò ha concorso anche la scarsa mobilità professionale dei direttori generali che ha prodotto una ristretta attitudine generalista, infatti, solitamente essi sono cresciuti verticalmente nel medesimo settore amministrativo ricoprendo lo stesso ruolo fino al collocamento a riposo.

La questione dell'ingresso delle donne nel corpo rappresenta uno dei punti di evoluzione più significativi negli anni più recenti. Il vincolo legislativo di genere per i concorsi di accesso alla carriera cade all'inizio degli anni Sessanta. Le prime due donne prefetto vengono nominate soltanto nel 1990. Sino al 2002 altre tredici donne raggiungono il medesimo traguardo, pertanto, soltanto l'1,2% dei prefetti dell'età repubblicana è di sesso femminile, rappresentando il 6,4% dei prefetti nominati dal 1990 al 2002. Nei ministeri le donne sono state del tutto assenti dal gradino di vertice fino a tutto il 1979, mentre diventavano direttori generali 134 uomini. Nel periodo 1980-1987 si assiste alle prime nomine: le donne sono 6 contro 103 maschi, pari al 5,5% del totale del periodo. Dal 1987 al 1995 ci sono 3 ulteriori nomine al femminile, contro 65 di maschi, per una percentuale parziale del 4,4%. Il totale del quindicennio diviene dunque di 9 donne contro 336 uomini, pari al 2,6%. Nel complesso, l'analisi delle caratteristiche del sottoinsieme delle donne prefetto evidenzia una spiccata omogeneità rispetto ai caratteri generali del corpo. La nomina è avvenuta per il riconoscimento di una identità professionale coerente con le caratteristiche del corpo. Così le donne prefetto sono raramente settentrionali, prevalgono, invece, quelle provenienti dal centro Italia rispecchiando in ciò, in misura ben più accentuata rispetto a quella che si è vista essere la media generale, la già menzionata rimonta dal centro sul meridione, che, in termini generali, è pur sempre una delle dinamiche più appariscenti degli ultimi decenni.

La riforma globale delle amministrazioni in Italia, dal 1990 ad oggi, ha distinto gli ambiti della politica da quelli della dirigenza, considerata per lungo tempo debole, succube o indifferente alle decisioni del vertice politico. Parallelamente, è stata rafforzata in modo sensibile la responsabilità dirigenziale nel conseguimento dei risultati e nell'organizzazione delle risorse con una diminuzione dei controlli preventivi di

legittimità e la creazione dei controlli esterni ed interni sulla efficacia dell'azione amministrativa e della gestione. Il lavoro dei pubblici uffici muta, passando dalla ripetitività degli atti, sempre più riservati alle qualifiche funzionali, all'analisi della globalità dei risultati su cui si misura la capacità di direzione. Con la legge n. 266 del 28/7/1999 viene conferita la delega al Governo per il riordino della carriera prefettizia secondo i principi indicati negli articoli 10 e 11, di indubbio valore innovativo dell'unitarietà della carriera (art.10, comma 1, lett. b), dell'accorpamento delle qualifiche (art.10, comma 1, lett. d) e della individuazione degli incarichi e delle funzioni ai prefettizi (art.10, comma 1, lett. e). Questi aspetti fondamentali tratteggiano le linee della ricomposizione del corpo prefettizio e delineano i prefettizi come una categoria compatta in cui tutti i soggetti partecipano all'esercizio articolato dell'unica funzione. Con il d.lgs. n. 139 del 19/5/2000 è stata data attuazione ai criteri indicati dalla legge delega con le seguenti ulteriori indicazioni: il tirocinio iniziale di due anni rivestendo la qualifica di consigliere (art.4, comma 5); l'articolazione della carriera nelle qualifiche di vice prefetto aggiunto, vice prefetto e prefetto (artt. 2 e 34); la gestione della carriera con accenni a forme di autogoverno (artt.16,18 e 23), tendente anche ad indirizzare le scelte del ministro dell'Interno per le nomine a prefetto con la istituzione di una commissione consultiva, avente il compito di individuare la platea dei nominabili (art.9, commi 3 e 4). Pur tuttavia, la ricomposizione del corpo prefettizio non appare del tutto lineare e permangono alcuni tratti risalenti all'ordinamento previgente.

Alla testa della pubblica amministrazione non è dunque un ristretto corpo di funzionari collocati in una posizione dominante da una lunga tradizione di governo e di alta specializzazione, come può dirsi ad esempio nel caso francese, ma una ben individuata rappresentanza di aree sociali depresse che il sistema nella sua evoluzione perpetua, non da ultimo, tramite lo stesso meccanismo delle pubbliche assunzioni.

La funzione generalista e di governo assegnata alla carriera prefettizia, la necessità di entrare in relazione con gli enti locali e con le altre amministrazioni dello Stato sul territorio nonché con gli organismi centrali, la peculiare attività di coordinamento affidata agli U.T.G., debbono essere sorretti da una specifica formazione dei quadri. L'attività di cui si dovrà far carico la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, cui compete la formazione e l'aggiornamento professionale del corpo prefettizio, è molto impegnativa e poliedrica. Indispensabile sarà una solida preparazione che non si fermi agli aspetti giuridico-legali ma si allarghi a tematiche di interesse

sociale, economico, finanziario, informatico e statistico, in grado di offrire una conoscenza dei fenomeni sorretta da metodologie scientifiche e di comunicazione miranti al governo del territorio e all'assunzione delle decisioni. Il nuovo modo di fare amministrazione non può prescindere anche da un approccio corretto con i mezzi di informazione per portare a conoscenza dei cittadini le decisioni assunte, per chiederne la collaborazione su specifiche problematiche, alla ricerca di modelli organizzativi. A ciò si aggiunga la necessità di una formazione comune tra la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno e la dirigenza di altre amministrazioni, infatti, la trasversalità della formazione va considerata anche con riferimento al mondo degli enti locali, dedicando appositi approfondimenti a seconda delle specifiche necessità territoriali. Accanto ai contenuti didattici, appare fondamentale lo scambio di esperienze concrete di lavoro, per instaurare quella necessaria comunicazione interistituzionale che è base essenziale per ogni forma di collaborazione.

L'innesto di saperi e culture, principalmente attraverso criteri di formazione tarati sull'esigenza dell'amministrazione e in grado di vivificare le tradizionali competenze giuridiche dei funzionari è un elemento indispensabile per riuscire a essere al passo con le esigenze del cambiamento. Su questo terreno deve essere primario l'impegno verso l'integrazione a livello comunitario delle culture e delle competenze dei dirigenti pubblici, con una particolare attenzione alle figure omologhe a quella del prefetto.

Alla metà degli anni Novanta del Novecento, un attento studioso della storia dell'istituto sintetizzava con queste parole i requisiti del prefetto al passaggio del millennio: *“deve avere il gusto del comando; la capacità di mediare unita a quella di esercitare l'autorità; la fedeltà all'indirizzo politico del governo accompagnata dalla coscienza della dignità delle sue funzioni; ampia cultura generale e approfondita conoscenza delle discipline amministrative; fermezza di carattere; coraggio e prontezza di decisione nelle situazioni di emergenza; buon senso ed equilibrio”*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> E. Gustapane, *Sulla storia del prefetto*, in “Le carte e la storia”, n. 1/1995.

## **1.7 L'Istituto prefettizio negli ordinamenti stranieri**

Fondamentale per un'analisi approfondita dell'istituto prefettizio è il confronto del nostro sistema di rappresentanza governativa locale con quelli attuati negli ordinamenti di altri paesi europei al fine di avere utili elementi di confronto per dare un quadro generale dell'istituto medesimo.

Nell'ordinamento Francese, in cui è attuato il sistema prefettizio per eccellenza e di più lunga tradizione, il prefetto risulta essere uno dei gangli vitali delle istituzioni della Repubblica e, quindi, una struttura portante dello Stato. Territorialmente la Francia è suddivisa in novanta dipartimenti e ciascuno di essi è diretto da un prefetto. Gerarchicamente dipendente da quest'ultimo è presente un Sottoprefetto, a capo dell'arrondissement (circondario), che ha prettamente funzioni di informazione e istruzione degli affari. Le funzioni statali e comunali sono affidate all'ultimo anello di questa gerarchia, ovvero al Maire. Menzione particolare merita l'organizzazione amministrativa parigina, in quanto essa è sia dipartimento che comune insieme e, quindi, è dotata di due Prefetti, il prefetto della Senna e il prefetto di Polizia. Il primo ha funzioni puramente amministrative ed è coadiuvato da un Consiglio Generale con una particolare composizione e speciali attribuzioni, non ha sottoprefetture e, insieme al prefetto di Polizia, funge da Maire di Parigi.

A disciplinare le competenze e le attribuzioni del prefetto di dipartimento è stata la Costituzione del 1958 e poi, con il decreto del 1° ottobre 1959, è stata nuovamente rivista nel decreto n.64-250 del 14 marzo 1964. L'art.1 di tale ultimo decreto definisce la funzione prefettizia di veglia sull'esecuzione delle leggi, dei regolamenti e delle disposizioni governative in quanto è nominato, come in Italia, dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Interno e, quindi, risulta depositario, nel dipartimento, dell'autorità dello Stato. Il prefetto, pertanto, è delegato dal Governo e rappresenta direttamente ciascun Ministero, assicurando la direzione generale delle attività dei funzionari Statali nell'attuazione delle direttive dei Ministri competenti e coordina, contemporaneamente, i servizi dipartimentali delle varie amministrazioni civili dello Stato. Il prefetto ha anche la funzione di controllo amministrativo e tutela delle collettività locali, degli organismi e degli enti pubblici la cui opera non vada oltre la circoscrizione dipartimentale. Con il decreto del 2 giugno 1960 si ha avuto il raggruppamento dei vari dipartimenti in 21 circoscrizioni di azione regionale ed il prefetto del dipartimento, nel quale ha sede il capoluogo della circoscrizione regionale, ha assunto il titolo di prefetto della Regione con decreto del 14 marzo 1964. Quest'intervento è



stato fondamentale in quanto il prefetto, oltre ad avere vasti poteri in materia di ordine pubblico e di polizia giudiziaria, esercita un ruolo fondamentale nel settore economico ed industriale, svolgendo un'azione determinante nei piani di espansione, promuovendo lo sviluppo sociale ed economico del dipartimento.

La Regione Francese costituisce, in uno Stato unitario e accentrato come la Francia, una circoscrizione statale con scopi principalmente economico-sociali per il controllo e la preparazione della pianificazione in tutto l'ambito regionale, compresi i dipartimenti e si distingue dall'omonima istituzione statale italiana proprio per la caratteristica di non essere un organo autonomo di decentramento amministrativo e legislativo. Pertanto, i ventuno Prefetti regionali attuano la politica di sviluppo economico e gestione territoriale nell'ambito delle relative circoscrizioni, secondo le direttive del Governo, quali organi di impulso e di controllo dei Prefetti dei Dipartimenti della Regione, dei capi dei servizi pubblici e semipubblici con una competenza estesa a più dipartimenti della circoscrizione regionale e non di carattere nazionale. Inoltre, il prefetto della Regione ha il compito di predisporre il piano di sviluppo economico e sociale, in base alle direttive centrali, che poi troveranno esecuzione redigendo dei rapporti annuali sullo stato di tale esecuzione, nonché la presidenza di tutte quelle commissioni amministrative il cui ambito sorpassi un solo dipartimento della Regione. Ad assistere il prefetto Regionale sono preposti due organi a carattere collegiale, la Commissione di sviluppo economico regionale e la Conferenza amministrativa regionale. Particolare risulta essere la figura del prefetto della Regione parigina, istituito con il decreto n.66-614 del 10 agosto 1966, che attua la politica del Governo in materia di ristrutturazione del territorio nell'ambito regionale e in materia di sviluppo economico. Per svolgere al meglio tale compito il prefetto della Senna, come d'altronde gli altri prefetti della regione, è a capo della Commissione amministrativa regionale che si compone da tutti i prefetti dei dipartimenti che rientrano nel territorio della Regione parigina.

La figura prefettizia in Francia, quindi, è una delle massime espressioni della stabilità della burocrazia statale che ha un notevole grado di efficienza e resistenza e ciò è diventato un carattere ancora più marcato grazie, appunto, alla creazione del prefetto della Regione che ha contribuito notevolmente ad adeguare l'istituto alle esigenze politico-amministrative moderne, in quanto guida della programmazione economica a livello regionale.

Un'analisi approfondita è necessaria anche per la Germania, essendo una Repubblica Federale composta da sedici Stati-membri (Lander) con diritti da Stato sovrano. Essi hanno la cura di diversi e importanti settori amministrativi quali la politica culturale, il diritto di

organizzazione, la legislazione degli enti locali e il diritto di organizzazione della polizia. Ogni Lander è articolato in circoscrizioni, circondari e comuni che risultano essere sia enti autarchici che circoscrizioni amministrative statali e, in seno ad esse, vi sono degli uffici governativi riconducibili, per l'adempimento dei compiti statali e degli enti locali, alle Prefetture. Ai circondari è preposto il Landrath, eletto dalla popolazione, che si occupa dell'amministrazione dell'ente locale ed è il capo dell'ufficio statale circoscrizionale (Landratsamt) essendo autorità periferica dello Stato. Inoltre, egli ha anche il compito di verificare che l'amministrazione degli enti locali a livello del circondario, sia eseguita in conformità alla legge. Da quanto enunciato, è possibile capire come ci sia una presenza contemporanea nell'ordinamento locale di organi misti con attribuzioni proprie dell'ente autonomo e con attribuzioni specifiche statuali e ciò porta inevitabilmente con sé una serie di problemi e difetti in quanto risulta difficile delineare i compiti dell'amministrazione autonoma rispetto a quelli dello Stato, con la possibilità che la politica locale influenzi l'esecuzione dei compiti statali. A temperare tali problemi e difetti concorre il fatto che questi rappresentanti locali vengono eletti dal popolo democraticamente e, quindi, sono in grado di influenzare la formazione della volontà dell'autorità centrale formando una certa consapevolezza nelle popolazioni dei singoli circondari e città ad essere governati da uomini che godono della fiducia della popolazione e non da un'amministrazione statale anonima.

Il caso inglese risulta, invece, del tutto diverso dagli esempi prima citati, in quanto l'organizzazione amministrativa britannica non prevede l'istituto prefettizio perché contraddistinta secolarmente da una tradizione di self-government che non comporta la distinzione fra amministrazione locale e amministrazione governativa, tipica delle organizzazioni statali continentali. Infatti, l'organizzazione dello Stato si manifesta, anche perifericamente, attraverso degli enti e degli organi a carattere elettivo, con funzioni statali esercitate all'interno della circoscrizione di loro competenza. Quindi, gli enti locali sono a tutti gli effetti lo Stato stesso, nelle sue espressioni a livello locale, e i titolari dei relativi uffici sono portatori di funzioni, valori e interessi tipicamente statali. Non esiste, quindi, quella coesistenza a livello periferico, tipica dei sistemi continentali, di organi statali e enti locali autonomi posti allo stesso livello, dove i primi svolgono una funzione di tutela e vigilanza nei confronti dei secondi, preposti ad eseguire gli interessi amministrativi. Il Regno Britannico è suddiviso in contee, centurie e borghi, che sin dai primi tempi hanno avuto il carattere tipico di enti giuridici a sé e i cui organi sono sempre stati autorità di derivazione locale, esplicita attraverso figure come il Lord-luogotenente, il giudice di pace, ecc. La scelta di tali funzionari è sempre ricaduta

tradizionalmente tra i proprietari locali e i gentlemen provinciali, nominati dal potere centrale, e che mantengono la caratteristica di indipendenza per ciò che concerne le determinazioni ed i provvedimenti. Nello svolgimento delle loro mansioni, questi funzionari mescolano spesso le funzioni giurisdizionali con quelle amministrative e le funzioni di indole locale con le funzioni statuali generali. Per una migliore amministrazione locale, il territorio del Regno Unito è stato suddiviso in districts e contee amministrative dal Local Government Act del 1972, al fine di razionalizzare le autonomie locali. Grazie anche all'Atto, le autorità locali hanno libertà nella gestione dei pubblici servizi a livello locale e di tutte le controversie interne, con la possibilità di scegliere i mezzi e metodi più idonei per assolvere i propri compiti. Nonostante l'ampio margine d'autonomia, le autorità dell'amministrazione locale non sono totalmente indipendenti e autonome.

I sistemi continentali negli ultimi anni hanno influenzato notevolmente i concetti classici di self-government, portando a notevoli modificazioni e alla graduale sostituzione da parte della burocrazia stipendiata dell'ufficio onorario locale in quanto è anche aumentata la tecnicità delle funzioni. A differenza del sistema Francese, che attribuisce il potere dello Stato ad un solo funzionario, ovvero il prefetto, il sistema inglese ha attribuito sempre più competenze governative e locali ai funzionari retribuiti, portando ad una sempre maggiore differenziazione dei vari uffici governativi che vanno a dividersi il potere conferito dallo Stato. Il Local Government Board detiene il potere governativo che si manifesta nel controllo costante e incisivo degli uffici locali a cui sono affidate molte e importanti funzioni. Tale controllo è affidato, soprattutto in campo finanziario, a degli ispettori stipendiati, muniti di ampi poteri e che tendono il più possibile a controllare le spese e le attività del governo locale, obbligandolo alla richiesta di contributi per servizi specifici e a renderne conto al governo centrale. Ciò porta, quindi, ad un sempre maggiore avvicinamento del sistema inglese ai sistemi continentali, in quanto si è avuta la creazione, accanto agli organi di autogoverno, di altri organi di natura burocratica per l'espletamento delle funzioni di più alta responsabilità facendo di tale attività una vera e propria professione retribuita. Pertanto, il sistema inglese non prevede la figura del prefetto, non tanto perché costituzionalmente è esclusa, ma piuttosto perché risulta diverso il modo di governare la cosa pubblica, di sentirsi partecipi di essa.

In Bulgaria dove i dipartimenti sono articolati, a seguito della legge sullo sviluppo regionale del 2004, in sei Regioni di pianificazione delle risorse, il prefetto è organo monocratico, espressione del potere esecutivo nel dipartimento, deputato alla gestione statale a livello locale assicurando la conformità tra interessi nazionali e locali in linea con la politica

regionale. Il prefetto è nominato dal Consiglio dei Ministri, deve essere cittadino bulgaro e possedere una comprovata esperienza professionale nel suo campo. La sua nomina non ha scadenza. Il suo rapporto d'impiego può essere interrotto senza preavviso dall'organo che lo ha nominato. Il prefetto presenta al Consiglio dei Ministri un rapporto annuale sulle attività svolte dalla prefettura e al Ministro della Pubblica Amministrazione e della Riforma Amministrativa un altro rapporto relativo al Dipartimento che contiene informazioni sulle municipalità ricadenti sul territorio del Dipartimento stesso. Le funzioni del prefetto consistono nell'attuazione della politica nazionale nell'ambito del proprio Dipartimento e nel coordinamento, sul territorio della prefettura, dell'azione delle Autorità Esecutive e delle amministrazioni che da esse dipendono e la loro interazione con le Autorità locali. Una delle funzioni più importanti del prefetto è quella di controllare la conformità alla legge degli atti delle Autorità locali. Egli ha il diritto di sospendere l'esecuzione degli atti dei Consigli municipali che reputa illegali ed è obbligato ad impugnarli innanzi alla Corte di Giustizia che giudica in ultima istanza la conformità alla legge. Il prefetto controlla l'esecuzione degli atti amministrativi e può annullare gli atti illegali dei sindaci quando ciò è previsto dalla legge. Per l'attuazione del coordinamento, il prefetto può costituire organi collegiali composti dai rappresentanti delle diverse istituzioni operanti nell'ambito del Dipartimento, come il Consiglio dello sviluppo regionale, la Commissione dell'impiego e delle condizioni di lavoro, la Commissione per la protezione della popolazione dalle catastrofi e dagli eventi calamitosi, della sicurezza, della prevenzione della criminalità, ecc. Quanto all'integrazione europea del Paese, il prefetto partecipa all'elaborazione, alla discussione pubblica e all'esecuzione del piano di sviluppo regionale. Nel giugno del 2006 il Consiglio dei Ministri ha adottato una *Strategia di decentramento* al fine di delegare competenze e risorse alle municipalità rafforzando la democrazia locale ed ottimizzando la competenza funzionale dei prefetti per quel che concerne il coordinamento delle politiche settoriali a livello regionale. Nel Dipartimento la Strategia prevede l'aumento della responsabilità del prefetto e dell'amministrazione da lui diretta.

In Ungheria le funzioni operative ed esecutive dell'Amministrazione Pubblica centrale sono svolte attraverso il sistema degli organi territoriali e locali della Pubblica Amministrazione, questi ultimi più facilmente raggiungibili dai cittadini e funzionanti a livello dipartimentale. Gli organi territoriali a competenza generale del Governo sono gli Uffici di Amministrazione Pubblica dipartimentale e della Capitale creati nel 1996. I capi degli Uffici di Amministrazione Pubblica sono nominati dal Primo Ministro che dirige l'Ufficio del Ministro dell'Interno. E' l'Ufficio di Amministrazione Pubblica ad assicurare

sul territorio di pertinenza il controllo di legalità nei confronti delle collettività e ad esercitare tale controllo limitato alla legittimità delle attività delle Collettività locali. Nel caso in cui l'Ufficio di Amministrazione Pubblica constati che una Collettività locale abbia infranto la legge, la invita a porre fine a tale infrazione. La Collettività in questione è tenuta a promuovere un'inchiesta sulla vicenda e ad informare il capo dell'Ufficio di Amministrazione Pubblica, entro un termine ad essa concesso, delle misure messe in atto oppure far presente il proprio disaccordo. Nel caso in cui, malgrado la descritta richiesta, la Collettività locale non metta fine all'infrazione, il capo dell'Ufficio di Amministrazione può domandare alla Corte Costituzionale la revisione e la cassazione della decisione illegittima assunta e può sollecitare ai tribunali la revisione della suddetta ordinanza. Nel caso in cui si tratti di una decisione che pregiudichi gravemente l'interesse pubblico o dalla quale possano scaturire danni irreparabili, è necessario chiedere al tribunale la sospensione della sua esecuzione. In virtù delle competenze a lui attribuite in materia di coordinamento, il capo dell'Ufficio di Amministrazione Pubblica, tra l'altro, assicura il raccordo a livello territoriale dell'esecuzione delle decisioni del Governo che toccano parecchi settori, può chiedere informazioni ai dirigenti degli organi di amministrazione. Se sussiste il bisogno, il capo dell'Ufficio può convocare la riunione dipartimentale di coordinamento per semplificare l'adempimento di alcuni compiti concernenti più branche e può invitare i capi degli uffici territoriali di amministrazione a formare dei comitati provvisori. Composto dai capi degli organi territoriali di amministrazione, il Collegio dipartimentale di Amministrazione pubblica è un corpo la cui vocazione è quella di assistere il capo dell'Ufficio di Amministrazione nei suoi compiti di coordinamento. In materia di controllo, le competenze del capo dell'Ufficio abbracciano l'esecuzione delle leggi, le procedure amministrative, il rapporto d'impiego dei funzionari dello Stato e la protezione dei dati. In caso di violazione delle regole, il capo dell'Ufficio può sollecitare l'adozione di provvedimenti da parte del Ministro deputato al controllo.

In Europa sono presenti altre forme statuali democratiche che prevedono, anche con variazioni, sistemi prefettizi. Questi Paesi sono principalmente l'Olanda, il Belgio, la Norvegia, la Svezia, il Lussemburgo e la Danimarca, nei quali la gestione amministrativa della periferia è affidata ad organi elettivi o comunque di nomina governativa, con ampi sistemi di autonomie locali. Queste realtà confermano la compatibilità tra la presenza di uffici locali di governo generale e i principi della democrazia pluralistica laddove le sorti delle democrazie sono decise quasi sempre da forze sociali e ideologiche che fanno riflettere

sul fatto che il sistema prefettizio può anche non essere legato ad un qualche sistema di centralizzazione.

Dalle XIII e XIV Giornate europee di Parigi (5-8 luglio 2006) e di Lèon (4-7 luglio 2007), incentrate sulla Europa e la governance dei prefetti, emerge un quadro composito comprendente una grande varietà di azioni dei Rappresentanti territoriali: dalla protezione civile, con l'elaborazione di mappe dei rischi, al monitoraggio delle opere pubbliche per il contrasto delle criminalità e dell'abusivismo edilizio; dalla gestione di progetti di recupero sociale alle politiche di integrazione, ad esempio di minoranze linguistiche con l'istituzione di uno specifico ufficio in ogni prefettura. La presenza di vari sistemi di amministrazione locale di tipo prefettizio, nei vari Paesi aderenti alla Comunità Europea, porta ad immaginare possibili impieghi di tale istituto per una migliore realizzazione dell'azione di governo comunitaria, con la possibilità di organizzare una comunità statale sovranazionale. La governance europea sta assumendo nuovi profili ed il Rappresentante territoriale dello Stato ne è parte attiva ed integrata.

## **CAPITOLO II**

### **La ridefinizione della funzione prefettizia**

#### **2.1 L'Ufficio Territoriale di Governo e la riforma della carriera prefettizia**

Il ministero dell'Interno, investito di rilevanti responsabilità soprattutto in sede periferica, ha rivisto profondamente la propria organizzazione decentrata, al fine di realizzare la rapida implementazione di un modello che rendesse più funzionale la propria organizzazione sul territorio e maggiormente efficace ed unitaria l'intera attività amministrativa periferica. Il cambiamento apportato è stato radicale, anche perché è stato il primo che ha interessato direttamente l'assetto organizzativo. I prefetti nella loro storia si sono sempre adoperati per far fronte alle più diversificate esigenze sociali e, spesso, hanno operato interventi atipici ed informali, soccorrendo altri uffici in difficoltà, potendo di solito contare su risorse umane e strumentali inadeguate. Il fatto che, dovendo assolvere ad una funzione di rappresentanza generale, siano intervenuti laddove necessario ha educato il personale delle prefetture a saper fronteggiare le frequenti ed improvvise situazioni di emergenza, operando interventi anche atipici, che comunque dovevano risultare adeguati. Questa attitudine all'emergenzialità non ha però favorito, anche a causa di una diffusa e perdurante situazione di carenza di risorse, la diffusione di un modello organizzativo omogeneo ed in grado di assicurare nell'ordinario delle prestazioni adeguate.

L'assenza di una adeguata rimodulazione del complessivo assetto delle prefetture ha reso necessario in sede di riforma rivedere completamente l'organizzazione, soprattutto periferica, degli uffici, inadeguati a fronteggiare le nuove e più significative competenze affidate ai prefetti. Si è dovuto in primo luogo operare un deciso cambio di mentalità ed affermare una nuova cultura, improntata su una diversa logica di servizio e di funzionalità orientata ai principi dell'efficacia, efficienza e economicità, nonché rivisitare completamente i processi. Quel che si richiede oggi alla pubblica amministrazione è la capacità di leggere le innumerevoli variabili della realtà contemporanea, di ascoltare ed interpretare i segnali di un ambiente in rapida e continua evoluzione, caratterizzato da esigenze molteplici e differenziate e dall'uso diffuso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, di ricercare e di elaborare in tempo reale ed in modo interattivo risposte articolate e

multisetoriali, di progettare ed erogare servizi effettivamente rispondenti alle esigenze dei cittadini, e quindi, orientati alla soddisfazione dei bisogni reali, di attivare e mobilitare, attraverso reti interfunzionali e interistituzionali, segmenti qualificati del settore pubblico e privato, alla ricerca di soluzioni condivise a complesse problematiche sociali e del territorio, realizzando la convergenza di conoscenze e risorse in strategie dirette alla realizzazione di obiettivi comuni.

La trasformazione delle prefetture in Uffici Territoriali del Governo, con compiti amministrativi e di raccordo estesi all'intera funzione pubblica statale da attuarsi, secondo il modello francese di unicità dell'imputazione organica della rappresentanza nazionale, sembra significare tanto l'intendimento di superare la variante tipicamente italiana di "prefetto debole" realizzatasi in epoca liberale, quanto quella di istituto "a competenza residuale" consolidatasi nella prassi repubblicana. In teoria, la denominazione "Ufficio Territoriale del Governo" punta a rivitalizzare la formula originaria napoleonica riassumibile nel binomio "controllo e amministrazione del territorio". In termini di novità sopravvivono i contributi offerti dal recente concetto di "prossimità" per il quale l'U.T.G. assicura una comoda soluzione operativa al fine di garantire al cittadino una migliore offerta di servizio pubblico. La stessa definizione di Ufficio Territoriale di Governo sembra significativa, in quanto esprime i due poteri legittimanti la funzione: il Governo ed il territorio, dove territorio comprende due interlocutori, i cittadini e le istituzioni, soprattutto, alla luce nell'ordinamento italiano del nuovo concetto, cresciuto e maturato negli ultimissimi anni, di negoziabilità con la Pubblica Amministrazione. Ad esempio, le conferenze di servizi o gli strumenti di programmazione negoziata rappresentano due modelli in cui il prefetto gioca un ruolo, a testimonianza del fatto che cittadino e impresa hanno nuovi strumenti per negoziare con la Pubblica Amministrazione laddove prima c'erano soltanto atti autoritativi. Ecco come si incrociano ruolo e sussidiarietà, governo e territorio, in una referenza per i cittadini e le imprese, e in un coordinamento delle Istituzioni.

Il d. lgs. n. 300/1999 ed il relativo regolamento di attuazione, introdotto dal D.P.R. n. 287/2001, rappresentano un passaggio fondamentale della riforma del sistema amministrativo. L'impianto normativo in questione, ispirato nel suo complesso ai principi di sussidiarietà e cooperazione, sancisce, infatti, la saldatura del riordinamento dei ministeri con il processo di devoluzione di funzioni dallo Stato agli enti territoriali, configurando l'amministrazione periferica statale non tanto quale destinataria, a livello locale, delle direttive delle amministrazioni centrali, quanto come sede di raccordo e di interazione con il



sistema delle autonomie. Riemerge, in tal modo, prepotente la necessità di individuare un organo periferico dello Stato, che, in virtù della conoscenza approfondita dei fenomeni che si manifestano sul territorio, sia in grado di svolgere una funzione propulsiva e, al tempo stesso, regolativa degli interessi in gioco, promuovendo un'integrazione funzionale e programmatica dell'azione degli attori istituzionali e sociali in ambito locale, passando così da un'amministrazione centrale non più a gestione diretta, ma ad una gestione condivisa, fortemente orientata al bilanciamento delle molteplici entità locali, collegate al complessivo disegno organico dell'Unione Europea. Già in epoca post-unitaria la raccolta di notizie e dati secondo gli intellettuali del tempo appariva utile nel dare impulso ai governanti affinché venissero a conoscenza delle effettive condizioni e necessità del Paese "reale" e ciò si manifestava tramite la lettura delle varie corrispondenze, come quelle del Villari sull' "*Opinione*" o del Fortunato sulla "*Rassegna Settimanale*".

Già il D.P.R. n. 287/2001 registra alcuni elementi importanti nel rafforzamento del ruolo del prefetto. In particolare, emerge il potenziamento delle Conferenze Permanenti, che affiancano il titolare dell'U.T.G. a livello provinciale e regionale, anche in ragione di maggiori condizioni di funzionalità e di buon grado di bilanciamento, e il riconoscimento di ampie funzioni di studio, di ricerca, di analisi delle realtà socio-territoriali locali.

L'articolo 11 del d. lgs. n. 300/1999, attuativo del capo II della legge delega n. 59/1997, affronta il problema dell'amministrazione periferica dello Stato, operando alcune scelte di rilievo, come il superamento delle attuali prefetture e la loro trasformazione da apparati di settore a sedi generali dell'amministrazione periferica dello Stato. Tale innovazione va ben oltre la ridenominazione, di uffici territoriali del governo, ed anche oltre il limitato riflesso organizzativo, perché stabilisce il principio della generalità orizzontale delle competenze riconosciute alle "nuove" prefetture. Il predetto art.11 è stato riformulato eliminando la previsione della confluenza di uffici periferici statali nell'ufficio territoriale del governo, ma attribuendo al nuovo modello di prefettura-U.T.G. una funzione di coordinamento dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato, anche ai fini della garanzia della leale collaborazione degli stessi enti locali.

Invero dalle novità introdotte dalla riforma dell'amministrazione dello Stato sul territorio delineata dal d.lgs. n. 300/1999 e poi dalla riforma del Titolo V della Costituzione emergeva la necessità di un forte ruolo di raccordo, interazione e collaborazione con il sistema delle autonomie territoriali, finalizzato ad assicurare agli enti locali strumenti di

effettiva garanzia delle rispettive sfere di attribuzione, non soltanto nei confronti dello Stato, ma, soprattutto, nei confronti degli stessi enti autonomi di pari o di diverso livello territoriale nei loro reciproci rapporti. In buona sostanza, l'attuazione del principio di sussidiarietà, con la conseguente attribuzione di funzioni amministrative e potestà decisionali agli enti locali, ha fatto sentire ancor più necessaria un'attività di raccordo e di coordinamento da parte del prefetto, quale titolare dell'ufficio territoriale del governo, in un'ottica di compresenza integrata tra Stato ed autonomie.

Il legislatore interviene, poi, con la legge delega n. 266/1999 anche sull'ordinamento della carriera prefettizia, cui segue il decreto legislativo di attuazione n. 139/2000, che riafferma e razionalizza i caratteri peculiari del corpo prefettizio, sottolineandone la specificità ed una unitarietà che consente la semplificazione delle qualifiche, soltanto tre, diversificate dal grado di responsabilità connesso alle funzioni attribuite, evidenziando una identità distintiva del gruppo prefettizio rispetto alle altre componenti del ministero dell'Interno. Una novità rilevante, e non casuale, è quella introdotta dal decreto legislativo ora citato che richiede, per l'accesso alla carriera, il possesso di laurea specialistica, oltre che ad indirizzo giuridico, anche ad indirizzo economico e storico-sociologico. Tale estensione riflette l'evoluzione della funzione prefettizia che, in rapporto alla necessità di gestire realtà sempre più complesse, richiede un corpo di funzionari dotato di una estesa qualificazione culturale e professionale, aperta anche alle discipline socio-economiche, oltre che formata sulle tradizionali materie giuridico-amministrative.

In particolare, il citato articolo 11, oltre a confermare il ruolo dei prefetti quali rappresentanti generali del Governo sul territorio, persegue l'obiettivo di una razionalizzazione delle competenze statali svolte in ambito locale, prevedendo l'attribuzione alle prefetture, rinominate U.T.G., di tutte le funzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici, salvaguardando, naturalmente, tutte le competenze già esercitate dalle prefetture stesse. Tale previsione sembra recuperare nel nuovo assetto ordinamentale il contenuto dell'art. 19, comma 1, del T.U.L.C.P. del '34, che, per decenni, ha rappresentato l'asse portante della legittimazione della figura prefettizia. In aggiunta al prefetto, figura di livello dirigenziale, cui spettano i compiti e le responsabilità previste dall'art.16 del d. lgs. n. 29/93, vengono attribuite le ulteriori funzioni intese ad assicurare un coordinamento di carattere funzionale con i dirigenti delle strutture statali periferiche, da esercitarsi sulla

scorta “delle direttive generali, che, per l’azione amministrativa, sono fornite dai singoli Ministri, al fine dell’attuazione dei programmi e degli obiettivi fissati a livello centrale”. La scelta in questione, che si rivela significativa anche sotto il profilo del rilievo riconosciuto alla dimensione territoriale di operatività degli interessi accuditi, al di là del loro carattere statale, esalta la funzione interministeriale delle prefetture. Infatti, l’U.T.G. viene designato non tanto come la mera somma degli uffici in esso contenuti, ma, piuttosto, come un nuovo modello di presenza dello Stato sul territorio e come punto di raccordo con il sistema delle autonomie locali, con l’effetto di una valorizzazione del ruolo del prefetto medesimo.

La disciplina, come è noto, esclude dalla confluenza gli organi periferici degli Affari Esteri, della Giustizia, della Difesa, del Tesoro, delle Finanze, della Pubblica Istruzione e dei Beni e delle Attività Culturali, nonché gli uffici i cui compiti sono attribuiti ad Agenzie. Per questi il raccordo con gli U.T.G. viene, invece, garantito attraverso la partecipazione alle Conferenze Permanenti. D’altronde, l’esigenza di recuperare un indirizzo amministrativo unitario in sede locale e di armonizzare l’operatività amministrativa per renderla coerente con i bisogni della collettività, aveva già ispirato il modello del coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni in sede locale, generalizzato con l’istituzionalizzazione dei Comitati provinciali per la pubblica amministrazione, di cui alla legge n. 203/91. I predetti organi assolvevano funzioni di coordinamento delle attività statali a livello provinciale, nonché d’informazione e di consulenza del prefetto per l’esercizio delle attribuzioni ad esso affidate dalla legge. A prescindere dalle diverse e proficue iniziative realizzate e dai progetti avviati in seno ai su indicati Comitati, l’esperienza, non disgiunta da diversi profili di criticità, si è caratterizzata per il tentativo di favorire, nell’ottica della centralità del territorio, un coinvolgimento trasversale della Pubblica Amministrazione.

Il prefetto si avvale dell’UTG per: -attuare le determinazioni del Governo e fornire a quest’ultimo gli elementi di valutazione necessari, nell’esercizio delle funzioni relative di impulso, indirizzo e coordinamento; - effettuare studi, rilevazioni e verifiche, su impulso degli organi di Governo e dei ministri di settore, sentito il ministero dell’interno, ai fini della razionale distribuzione di competenze tra gli Uffici periferici dello Stato. In tal senso, il prefetto formula proposte dirette all’eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, sia all’interno di ciascuna struttura periferica, sia tra strutture diverse e tra organi amministrativi ed organi tecnici. Inoltre, tramite l’U.T.G., il prefetto

promuove, anche in base alle indicazioni ed ai criteri forniti dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dai ministri da lui delegati, la semplificazione delle procedure, la riduzione dei tempi dei procedimenti ed il contenimento dei relativi costi.

Con l'U.T.G. si è cercato, invece, di superare il modello c.d. coordinamentale, spingendolo al limite di una integrazione funzionale dell'attività degli uffici periferici dello Stato. Sulla scorta di tali premesse è risultata scontata la costruzione dell'U.T.G. come naturale evoluzione delle prefetture, da sempre impegnate, oltre che in specifici settori, in compiti di amministrazione generale e rappresentanza del Governo sul territorio, funzioni richiamate espressamente sia dal predetto art. 11 del d. lgs. n. 300/99, che dal d. lgs. n. 139/2000 di riordino della carriera prefettizia. Nella tabella A di tale ultimo provvedimento vengono, infatti, accorpate in sette macro-aree le funzioni ed i compiti esercitati dal personale della carriera prefettizia che si concretizzano, essenzialmente: - nelle funzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza, settore in cui si è fortemente sviluppato, negli ultimi anni, il coinvolgimento degli enti locali e delle componenti sociali, anche con l'obiettivo di favorire l'integrazione e la coesione sociale; - nell'area legalità e mediazione dei conflitti, con compiti di tutela dei diritti civili, di cittadinanza ed in materia di immigrazione e di asilo; - nell'area degli enti locali, in cui dovranno essere accorpate le competenze che risultano frammentate in settori diversi, dallo scioglimento a compiti di consulenze giuridico-amministrative, comprendendo anche l'ufficio elettorale; - nell'area dell'amministrazione generale nella quale dovrà collocarsi lo svolgimento della funzione di governo e il coordinamento degli uffici statali periferici; - nell'area finanziario-contabile e dei servizi di supporto. A ciò si aggiunga l'area dell'informazione e della comunicazione interna ed esterna diretta, quest'ultima, al cittadino-utente allo scopo di agevolarne l'accesso ai servizi, comprendendo anche l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, quello di Statistica e l'Ufficio Stampa, nonché l'eventuale struttura deputata all'attuazione di quanto previsto dalla legge n. 150/2000.

L'U.T.G. si presenta, oggi, come la sede ideale dove fare rinascere l'informazione sul territorio, "allargata" a tutta la Pubblica Amministrazione, consentendo di riaprire una "rete di governo". La capacità di innovare ed aumentare la qualità e di ridurre costi e tempi di risposta, nell'ottica di un netto incremento di efficacia e recupero di efficienza, dipende non più solo dagli investimenti materiali, finanziari e tecnologici, ma anche da quelli immateriali: nelle persone, nella loro formazione, nel sistema di relazioni e nella cultura organizzativa. La grande sfida è quella di valorizzare e sviluppare al massimo le

risorse umane dell'amministrazione, realizzarne appieno le potenzialità, accrescerne l'impegno, la professionalità, la creatività e la partecipazione e, soprattutto, suscitare tra di esse una cooperazione efficace.

Viene, poi, riconfermata la vocazione c.d. generalista del prefetto, al cui interno va ad iscriversi l'attività di rappresentanza dello Stato sul territorio e la funzione di coordinamento, raccordo e sintesi delle diverse realtà locali, istituzionali e non. Mentre l'area dei rapporti con le autonomie si connota, oltre che per le attività a garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi e del loro funzionamento, per l'azione di collaborazione e raccordo con gli stessi. E', infatti, indubitabile che, pur nell'alveo del nuovo assetto costituzionale, restino affidati al prefetto compiti di controllo nei confronti del sindaco quando questi agisce quale Ufficiale di Governo, e di verifica della legittimità complessiva dell'apparato locale, con il correlato potere, nei casi previsti dalla legge, di intervenire con provvedimenti dissolutivi degli organi. Di grande rilievo, inoltre, i compiti connessi alla funzione di garanzia della legalità amministrativa o finalizzati alla mediazione dei conflitti sociali e alla salvaguardia dei servizi essenziali, nonché le attribuzioni in materia di sanzioni amministrative. Permane in capo al prefetto la riconosciuta funzione di garante imparziale e neutrale nei confronti del cittadino e di collaboratore del Governo di qualunque connotazione politica in quanto il rappresentante istituzionale è scevro da condizionamenti di natura politica.

La scelta dell'U.T.G. come polo di riferimento per l'intero sistema istituzionale locale, sia sotto il profilo del coordinamento delle amministrazioni statali sul territorio che sotto quello della collaborazione con le Regioni e gli enti locali, viene ad essere ulteriormente rafforzata dal D.P.R. n. 287/2001. Con il predetto regolamento, infatti, oltre al riconoscimento della c.d. competenza residuale dell'U.T.G., si provvede ad identificare l'ufficio in questione come sede privilegiata per l'attuazione delle misure di coordinamento tra Stato ed enti territoriali definiti dalla Conferenza Stato – Città ed autonomie locali. Azzardando, potremmo dire che la volontà del legislatore sembra quella di fare delle prefetture il polo di riferimento tra l'amministrazione centrale e il territorio, anche prescindendo dall'accorpamento strutturale degli uffici periferici confluenti. In tal senso, militano la previsione dell'avvalimento dell'U.T.G. da parte di altre amministrazioni e, dato ancor più significativo, la partecipazione dei responsabili delle strutture periferiche, "escluse" dalla confluenza, alle Conferenze permanenti.

Il compito di rappresentanza generale del Governo, da sempre assegnato ai prefetti, trova nel nuovo ordinamento dell'U.T.G. espressione e contenuto nell'attribuzione di funzioni di coordinamento esercitate da un organo statale periferico a vocazione generalista sia in senso orizzontale che verticale. La prefettura diventa spesso un luogo di consulenza, uno snodo di trasmissione di comunicazioni verso il centro, una stanza di compensazione dei conflitti, una sede di mediazione delle tensioni fra enti o fra maggioranza e minoranza consiliare.

Un aspetto connesso dall'evoluzione dell'amministrazione periferica concerne l'innesto della dimensione del cosiddetto "orientamento al risultato" nel funzionamento della macchina amministrativa, ovvero di modalità di azioni calibrate in termini di soddisfazione della domanda dei cittadini e di conseguimento di obiettivi predefiniti, più che di mera esecuzione, dei disposti normativi, con la conseguenza del venire meno di quella referenzialità dell'amministrazione periferica laddove il prefetto può considerarsi unificatore di tutte le attività secondo un disegno coerente in vista di comuni risultati.

Nel garantire l'attuazione delle leggi nazionali, il prefetto, di conseguenza, dovrà garantire il rispetto delle normative comunitarie, venendo a delinarsi quella nuova connotazione "servente" del titolare dell'U.T.G., in una prospettiva più ampia e di adeguata portata, tenuto conto sia delle necessità dell'odierna complessità istituzionale, soggetta al pluralistico apparato normativo assolutamente flessibile ed elastico, sia della desueta natura funzionale, non più confacente alla superata rigidità della macchina burocratica del Paese. Tutto questo va letto nel senso che il prefetto dovrà attuare quell'azione di stimolo e di raccordo senza intervenire o limitare e pregiudicare il dinamismo delle autonomie locali e dei requisiti rimessi alle libertà pubbliche della cittadinanza. E' proprio nella sfera delle autonomie locali, nella estensione progressiva delle libertà istituzionali e nella dimensione periferica della geometria dei poteri che si coltiva e custodisce il più profondo senso dello Stato, in quella unione fondamentale dei cittadini e delle istituzioni che individua nell'efficienza e salvaguardia delle amministrazioni un saldo punto di riferimento, di equilibrio e di certezza. In tale contesto il prefetto è chiamato ai suoi nuovi doveri, eredità di caratteristiche, doti professionali ed umane indispensabili nella missione pubblica che, non da ora, caratterizza una figura legata alla tradizione civile del nostro Paese.

## **2.2 La funzione di rappresentanza generale**

La nuova figura del prefetto, così come disegnata dall'art. 2 del D.P.R. n. 287/2001, può considerarsi il protagonista attivo dei processi di modernizzazione dello Stato e della Pubblica Amministrazione in generale. La norma, inoltre come si è avuto modo di evidenziare, sottolinea il ruolo del prefetto nella sua qualità di rappresentante del Governo nel territorio. L'approccio privilegia gli ambiti della cooperazione e collaborazione con i diversi soggetti istituzionali secondo tracciati generali stabiliti dalle direttive politiche di tipo tecnico ed amministrativo. Altrove, in altri sistemi istituzionali occidentali il carattere del prefetto inteso come manager pubblico si contraddistingue per la sua autonomia gestionale comprendendo l'affidamento di un budget per finanziare contratti di consulenza offerti da aziende private da utilizzare per sé o per altri uffici sottoposti alla sua tutela. E' anche prevista la possibilità di procedere ad assunzioni temporanee di personale per il raggiungimento di missioni specifiche e all'applicazione da un settore all'altro di personale in esubero della Pubblica Amministrazione. A ciò si aggiunge l'opportunità di sottoscrivere accordi con uffici ed amministrazioni al fine di potenziare i servizi offerti al cittadino e ad integrazione dei servizi stessi. Nel caso italiano, il prefetto dovrebbe avere capacità effettive di promuovere progetti di ammodernamento della Pubblica Amministrazione formulando proposte operative per la perequazione organizzativa e l'individuazione di risorse aggiuntive, anche tramite accordi di cooperazione pubblico-privato, al fine di garantire il miglioramento degli standard delle prestazioni, dell'efficacia dei controlli di gestione, anche attuati nell'ambito delle amministrazioni locali. In altri termini, il prefetto inteso come una sorta di "amministratore delegato" per il territorio.

Resta fermo che ogni discorso sull'istituto prefettizio, quale esso oggi è, non può che essere ricostruito partendo dalla rappresentanza del Governo e, conseguentemente, dal carattere "generale", aperto delle attribuzioni prefettizie, che è l'elemento qualificante delle varie competenze, anche specifiche, del prefetto. Tale impostazione discende direttamente dalla tradizione storica dell'istituto, che si è sempre caratterizzato in primo luogo come il referente istituzionale delle istanze statuali unitarie a livello locale. In tale veste il prefetto è titolare di varie funzioni che non hanno un diretto collegamento con le competenze istituzionali del ministero dell'Interno e si atteggiano, invece, o come residuali in mancanza di altri organi periferici specificamente competenti, o come funzioni di amministrazione generale nel senso più pregnante del termine. Tale funzione trova il proprio fondamento giuridico nell'art.19 del T.U.L.C.P. del 1934 e nella legge n. 277 dell'8/3/1949.

Leggendo il primo comma dell'art. 19, laddove recita "*il Prefetto rappresenta il potere esecutivo nella Provincia*", viene innanzitutto in considerazione la funzione di rappresentanza, a livello provinciale, del potere esecutivo. E' questa l'attività che costituisce il nucleo essenziale dell'istituto. La rappresentanza dell'esecutivo è riferita all'apparato governativo nella sua unità e continuità di modo che, anche in presenza di crisi governative o di altre circostanze eccezionali, il prefetto continui egualmente a garantire nell'ambito provinciale il funzionamento stabile delle istituzioni, indipendentemente dall'avvicinarsi al potere delle persone nelle quali il Governo si concretizza. Questa formula legislativa è stata però ritenuta di per sé priva di valore giuridico ed elusiva del problema dell'individuazione del significato di detta rappresentanza, anche se il contenuto di tale espressione può ravvisarsi nel complesso stesso delle funzioni che in ciascun momento storico hanno sempre contrassegnato l'attività del prefetto. I limiti della rappresentanza possono farsi coincidere con il novero delle facoltà spettanti al prefetto in un determinato momento e, quindi, mutano con il mutare di esse.

In relazione alla critica che definisce il prefetto organo di mera esecuzione delle direttive centrali, si può rispondere che egli, pur dovendo sempre ricondurre la propria attività agli schemi predisposti dal Governo centrale, in sede locale non è organo meramente burocratico di decentramento amministrativo, ma dispone anche di funzioni proprie, quali la vigilanza sull'andamento delle pubbliche amministrazioni nell'ambito provinciale, il mantenimento dell'ordine pubblico o il potere di ordinanza, che implicano spesso valutazioni e scelte di ordine politico. Insomma, nella figura prefettizia coesistono due caratteri, che si compenetrano a vicenda, cioè quello di organo periferico di amministrazione generale dello Stato e quello di organo politico, in quanto operante come *longa manus* e sotto la responsabilità del Governo centrale di cui attua l'orientamento politico. Questa rappresentanza politica del prefetto deve intendersi in termini evolutivi, ossia tenendo conto delle modificazioni strutturali e funzionali avvenute nell'ordinamento. Oggi la rappresentanza politica dei prefetti si caratterizza esclusivamente in base ad un criterio pubblicistico che pone in risalto la primarietà degli scopi di utilità generale, e cioè il benessere e il progresso della Provincia. Può ben dirsi che la formula "rappresentanza del potere esecutivo" indica in primo luogo che il prefetto rappresenta lo Stato, di cui nella Provincia attua in modo concreto la volontà sanzionata dalla legge. Subordinatamente, egli appare anche organo del Governo in quanto deve seguirne le direttive tenuto conto che la volontà del Governo stesso forma tutt'uno con quella dello Stato.



Raffrontiamo il primo ed il terzo comma dell'art. 19: *“il Prefetto rappresenta il potere esecutivo nella Provincia, vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e adotta, in caso di urgente necessità, i provvedimenti indispensabili, nel pubblico interesse, nei diversi rami di servizio”*. Le due disposizioni vanno lette insieme, perché la seconda è strumentale alla prima e l'una giustifica l'altra. Perciò occorre intendersi sui contenuti propri della funzione di rappresentanza del potere esecutivo che non è certo una rappresentanza meramente formale, ma piuttosto la legittimazione all'esercizio di funzioni proprie del potere esecutivo, quando queste esplicano la loro efficacia in ambito provinciale. Il richiamo a detta rappresentanza, al di là della sua origine, mira ad introdurre nel rapporto interorganico, i caratteri propri del vincolo fiduciario nascente dal mandato. In altri termini, il prefetto non è reso titolare, in proprio, di funzioni del potere esecutivo, ma è legittimato aprioristicamente ed in astratto all'esercizio di quelle funzioni che, di volta in volta, il potere esecutivo ritiene di affidargli o che il prefetto esercita tradizionalmente per tacita delega. Dunque, nessuna attribuzione diretta di funzioni, ma soltanto un conferimento precario, revocabile, proprio del rapporto di rappresentanza. Ciò spiega l'estrema variabilità nel tempo dei contenuti concreti del ruolo prefettizio, variabilità legata al mutare dell'indirizzo politico, alla più o meno ampia prassi di accredito di funzioni da parte del potere centrale.

Sul piano contenutistico, la rappresentanza del potere esecutivo implica una potenziale coincidenza delle funzioni attribuibili al prefetto con le prerogative proprie del Governo centrale, fatto salvo ovviamente l'esercizio dei poteri che, a seguito della differenziazione tra atti propriamente politici e atti amministrativi, restano legislativamente affidati alla responsabilità politica dell'Esecutivo nella sua veste di organo costituzionale e, come tali, sottratti ad ogni possibilità di delega. Poiché la rappresentanza riguarda il potere esecutivo, ne deriva che il prefetto può essere destinatario del conferimento di funzioni proprie dei singoli ministri, come pure di quelle del Presidente del Consiglio dei Ministri. E, poiché questi, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, “dirige la politica generale del governo”, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo “e promuove e coordina l'attività dei ministri”, ne deriva ulteriormente che il prefetto, in astratto, può essere coinvolto nel momento amministrativo e attuativo di espletamento di questi stessi compiti e, più specificamente, può essere chiamato a svolgere un ruolo istruttorio, propositivo, di collaborazione e di esecuzione in ciascuna delle aree funzionali affidate al Presidente del Consiglio dei Ministri dall'art.5 della legge n. 400 del 23 agosto 1988, e in ciascun comparto di attribuzioni rimesse ai singoli ministri.

L'unico limite di questa generale possibilità di coinvolgimento del prefetto nelle attribuzioni del potere esecutivo può derivare dalla legge, tutte le volte in cui essa affida espressamente l'esercizio di una particolare competenza ad un altro organo operante nello stesso ambito territoriale del prefetto.

Viceversa è da ritenere, in assenza di contrarie disposizioni di legge, che i singoli ministri e il Presidente del Consiglio possano delegare al prefetto l'adozione di specifici atti, sempre che ciò possa essere ritenuto compatibile con la dimensione territoriale della competenza prefettizia.

Inoltre, sia il Presidente del Consiglio che i ministri sono legittimati ad avvalersi del prefetto e delle prefetture per lo svolgimento delle attività istruttorie connesse al compimento di propri atti non delegati e, per tale motivo, ad impartire direttive per la disciplina di questa attività istruttoria.

La funzione di rappresentanza generale del Governo svolta dal prefetto può trovare concreta possibilità di espletamento principalmente attraverso l'esercizio dei poteri di vigilanza e l'adozione di ordinanze d'urgenza secondo le disposizioni del comma 3 dell'art. 19. La vigilanza può riguardare *“l'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni”*, quindi, non solo l'attività, ma anche il profilo organizzativo – funzionale degli uffici. In ogni caso, è da considerare prevalente l'eventuale iniziativa ispettiva attuata dagli organi centrali ministeriali a carico delle proprie articolazioni periferiche e la vigilanza del prefetto può concretizzarsi nella richiesta di notizie e di chiarimenti rivolta al dirigente della struttura periferica interessata, può indurre riferimenti o proposte e sollecitazioni nei riguardi del vertice del ministero al quale appartiene l'ufficio e, se vi sono gravi anomalie, potrà determinare un'iniziativa diretta a carico dell'ufficio. Dalle risultanze dell'azione di vigilanza possono scaturire provvedimenti di urgenza che non sono altro che una particolare configurazione del potere generale di ordinanza di necessità riconosciuta dall'ordinamento al prefetto.

L'intreccio funzionale della “rappresentanza generale del Governo” con il “coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni statali sul territorio” e i compiti di “collaborazione a favore delle Regioni e degli Enti Locali” fa sì che il prefetto divenga ora più che in passato un polo di aggregazione e centro di imputazione della responsabilità di promuovere e facilitare il dialogo e la coesione sociale ed istituzionale tra i soggetti della Repubblica presenti sul territorio. Tale funzione viene svolta dal prefetto con attenzione

complessiva a tutti gli aspetti tra loro interagenti, economici, istituzionali, della sicurezza e della vita civile. In particolare, in quest'ottica rilevano: la garanzia della legalità amministrativa; la mediazione dei conflitti sociali; la tutela dei diritti sociali e civili compresi quelli delle confessioni religiose e di cittadinanza; la tutela delle norme, della riservatezza e degli altri diritti della personalità; la tutela e il sostegno economico di categorie protette anche in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni; immigrazione, soggiorno ed accoglienza dei cittadini extra-comunitari; la tutela dei minori; la promozione dell'integrazione socio-culturale degli immigrati; la tutela delle minoranze etniche e linguistiche; gli interventi sul disagio giovanile. Molte di queste funzioni, rafforzate dalla posizione di neutralità che il prefetto riveste nell'ordinamento, ne sottolineano il suo essere strumento di garanzia dei diritti civili e sociali a difesa dei cittadini contro ogni forma di discriminazione. Altre funzioni ne evidenziano la veste di promotore del benessere sociale e della integrazione delle categorie più deboli, delle minoranze e degli stranieri, nonché di facilitatore del dialogo tra posizioni diverse e differenti culture nella difficile ricerca dell'equilibrio e dell'aggregazione.

A parte le competenze specifiche che continuano a sussistere in capo al prefetto in materia di ordine e sicurezza pubblica, protezione civile, enti locali ed altre attribuzioni che sono state affidate in relazione a diversi fenomeni che si sono posti anche con carattere emergenziale, quali la tossicodipendenza, l'immigrazione, l'ambiente, la figura del prefetto, per le motivazioni dettagliatamente riferite, si pone come organo di chiusura che assicura il funzionamento del sistema, compenetrandosi nel contesto provinciale ed integrandosi con gli altri organi espressione delle comunità locali. Tali funzioni vengono svolte concretamente, come si è cercato di esplicitare, privilegiando lo strumento della mediazione civile e territoriale che inerisce, potenzialmente e in maniera trasversale, a tutte le problematiche che turbano la regolare convivenza civile della collettività locale.

Vengono poi le funzioni prefettizie non codificate che sottolineano la molteplicità di spazi di intervento territoriale essendo l'Ufficio del Governo l'unico ufficio periferico dello Stato a competenza generale nel quale il cittadino può trovare rispondenza ad una domanda che è di governo e di ordine, di soluzione delle istanze di qualunque natura e settore della vita collettiva, pubblica e privata. E' in questo ambito che la società civile, nelle sue molteplici forme, si rivolge al prefetto, quale interlocutore affidabile e neutrale, perché sia garante di patti sociali, ispiratore di soluzioni che contemperino gli interessi particolari con quelli generali e, in definitiva, perché il prefetto risolva i problemi nella consapevolezza del

primato della cultura della legalità, alla cui educazione le istituzioni devono sentirsi fortemente impegnate. La rete di relazioni che si instaurano in ogni provincia è fatta di collegamenti efficaci che permettono di individuare nel prefetto il referente privilegiato e naturale di garanzia di ordine e tranquillità. Nel ciclo susseguirsi di vicende storiche torna nella competenza dei prefetti la caratteristica di amministrazione che deve possedere un carattere generale perché unitario è il riferimento allo Stato.

### **2.3 Il prefetto e la cultura manageriale nelle pubbliche amministrazioni**

Il ministero dell'interno ha adottato di recente, ai livelli centrale e periferico, il modello dell'organizzazione per processi, come si evince dall'esame del d. lgs. n. 139 del 19 maggio 2000 e del D.M. del 18 novembre 2002. Al prefetto è stata attribuita la potestà, sulla base degli indirizzi strategici formulati nella direttiva annuale del ministero dell'interno, di determinare gli obiettivi delle unità dirigenziali del livello operativo. Il prefetto costituisce il livello di management generale ed ha la precipua funzione di dirigere ed orientare la struttura organizzativa cui è preposto. In prefettura, egli assolve, fra l'altro, i compiti di pianificazione strategica e, pertanto, individua gli obiettivi che i dirigenti sono tenuti a conseguire ed assegna le conseguenti risorse umane e strumentali. A tale ruolo di indirizzo generale si correla lo svolgimento di tutte quelle attività di verifica e di monitoraggio che vanno sotto il nome di controllo di gestione e che vengono effettuate da un apposito ufficio o servizio che opera in staff con il prefetto.

Allestito l'apparato burocratico, il prefetto, ogni anno, deve definire gli obiettivi della sede. A tal fine può scegliere di svolgere apposite sessioni di consultazione con il viceprefetto vicario e con gli altri dirigenti per una valutazione generale della situazione della prefettura e dei traguardi che si potranno conseguire. Al riguardo egli è tenuto a mutuare dalla direttiva annuale del ministero dell'interno le principali direttrici dell'attività di amministrazione, direttamente applicabili in ciascuna sede. A ciò è opportuno e qualificante che si aggiungano specifici obiettivi locali, connessi a particolari esigenze che il prefetto rinvenga nella propria prefettura e, comunque, in linea con i principi generali enucleati nella direttiva ministeriale.

In esito alla suddetta articolata fase di analisi e di mediazione, il titolare della struttura adotta le proprie determinazioni ed evidenzia gli obiettivi di sede curando anche di distinguerli e di articularli per ciascuna area o servizio. Ad essi è vincolata l'attività di ogni

dirigente che risponderà dell'attuazione dei medesimi, sottoponendosi alla finale valutazione del prefetto.

Se al livello del management generale è ascritta l'attività di pianificazione strategica, si aggiunge che al livello del management operativo competono le azioni di pianificazione e di programmazione concretamente rivolte alla realizzazione degli obiettivi. Si tratta del livello dirigenziale che opera in posizione di line rispetto al prefetto e che è costituito dai viceprefetti e dai viceprefetti aggiunti preposti alle aree ed ai servizi. In questo caso, è necessario che il dirigente provveda a coltivare, per così dire, il team di processo affidatogli, curandone la formazione professionale e definendone le motivazioni e gli ambiti di azione.

Emerge, in primo luogo, l'esigenza di scegliere una metodologia di lavoro fondata sulla collegialità, sulla condivisione dei traguardi e sul discernimento dei profili tematici di competenza. Tale stile di direzione richiede una continuità ed una regolarità del confronto, tramite il quale il dirigente conduce ed educa il team dei collaboratori e ne suscita le migliori energie. Ciò consente di sezionare i processi facenti capo a ciascuna area e di individuarne gli aspetti endoprocedimentali nei quali può sempre nascondersi l'insidia del ritardo ovvero della deresponsabilizzazione. I processi vanno, dunque, segmentati, ossia scomposti e semplificati, per quanto possibile, così da accorciare la filiera degli adempimenti che vengono resi più chiari agli stessi operatori amministrativi. Tale attività si articola, pertanto, sia nella chiarificazione giuridico-normativa sia nella riorganizzazione dei compiti e delle procedure.

Una volta definito il quadro d'insieme, il dirigente adotta i conseguenti provvedimenti di strutturazione dell'area, assegnando la trattazione di materie ai vari nuclei di impiegati di differenti qualifiche.

I processi, intesi come svolgimento organizzativo delle procedure, si rendono, infatti, accettabili se coniugano le esigenze di speditezza e di efficacia con i vincoli imposti dalle norme che, come tali, legalizzano l'attività delle amministrazioni pubbliche.

Il prefetto si identifica, nell'organizzazione per processi, con il livello del management generale e cura l'applicazione della direttiva del ministero dell'Interno tenendo conto delle specifiche caratteristiche del territorio e ciò tramite la concreta determinazione di obiettivi e strategie, l'allocazione delle risorse, l'attivazione ed il funzionamento del sistema di pianificazione e controllo, la valutazione dei risultati e la politica di sviluppo delle risorse. Tutto il resto ricade nella responsabilità del livello operativo che gestisce autonomamente i

processi, tiene i contatti con l'utenza, ascolta e interpreta i segnali dell'ambiente e prende la grande maggioranza delle decisioni, non solo sul contenuto delle attività da svolgere e degli atti formali da adottare e sulle relative priorità ma, anche, sulle stesse modalità di erogazione dei servizi ed eventualmente sulle ulteriori possibilità di sviluppo.

La gestione di ciascun processo o area omogenea di processi è integralmente affidata ad un'unità di base, denominata gruppo di processo, che è tenuta a conoscerne ogni fase e ne è responsabile dall'inizio alla fine. Il gruppo di processo rappresenta una modalità altamente innovativa di organizzazione che tiene conto della centralità della risorsa umana: non è una somma di individui, ma un insieme di relazioni sociali organizzate con una propria cultura ed una tavola assiologica condivisa in grado di mobilitare energie e risorse verso gli obiettivi. In concreto, si tratta di un gruppo integrato di operatori, il quale detiene le competenze di un insieme di processi inerenti una medesima funzione, al fine di soddisfare un'area omogenea di bisogni del cittadino/utente nella sua globalità. È, quindi, dinamicamente orientato verso la *customer satisfaction*, ossia la soddisfazione dell'utenza, pone attenzione alla qualità, ai tempi e all'ottimale impiego delle risorse, in un'ottica di sviluppo del servizio, della professionalità degli addetti e dello stesso ambiente di lavoro. Il gruppo di processo è governato da manager di processo, il leader istituzionale formalmente responsabile del processo, corrispondente al profilo di livello dirigenziale (viceprefetto o viceprefetto aggiunto) assistito da uno o due coordinatori di processo (personale di area "C") che lo coadiuvano nell'assicurare un costante orientamento agli obiettivi, una razionale distribuzione dei compiti, una cooperazione efficace e l'ottimale impiego delle tecnologie.

Le migliori esperienze della cultura anglosassone insegnano che non è più sufficiente curare la legalità degli atti ma che è imprescindibile concentrarsi su di una moderna gestione per obiettivi che consenta di stanare eventuali tentazioni autoreferenziali ovvero sacche di improduttività e di inerzia talora presenti nei pubblici uffici. A tal fine occorre che si capillarizzi una reale cultura manageriale a tutti i livelli, grazie ad un operoso lavoro di formazione permanente in cui si investano più ingenti risorse. I passi finora compiuti sono importanti ma non sufficienti.

Appare, infatti, ineludibile riflettere su nuove modalità di attribuzione ai dirigenti di strumenti finanziari calibrati sugli obiettivi di amministrazione e dei quali pienamente rispondano anche in caso di errata allocazione delle risorse messe a disposizione.

Si attende, inoltre, una compiuta informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, che devono essere poste in condizione di dialogare sia sull'asse centrale/periferia sia con gli altri soggetti ad ordinamento pubblico o privato, con segnato riferimento agli enti territoriali. L'obiettivo è quello di far circolare le informazioni più che far muovere i cittadini: l'apparato burocratico diventa allora un prezioso alleato piuttosto che un impedimento od un soggetto ostile.

Le sovrastrutture e le superfetazioni che hanno, nel tempo, incrostato l'attività delle pubbliche amministrazioni sono una zavorra della quale è oggi possibile disfarsi, sulla base di un ampio consenso che sembra palesarsi da parte di tutti i soggetti coinvolti nonché delle crescenti aspettative e del comune sentire dei cittadini.

## **2.4 Gli ambiti di competenza del prefetto**

La conoscenza del territorio costituisce la necessaria premessa per l'esercizio delle competenze del prefetto accanto ad un'adeguata presenza sul territorio medesimo, soprattutto, in una società fondata sulla rapidità e qualità dell'informazione.

Il ruolo di rappresentanza generale del Governo, riconosciuto al prefetto, trova ulteriore conferma e supporto, come vedremo, nell'istituto della Conferenza Permanente da lui presieduta, composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato, chiamata ad implementare l'azione della componente statale sul territorio rafforzandone l'interazione ed il dialogo con le rappresentanze degli enti locali e della società civile.

Quale autorità provinciale di pubblica sicurezza egli ha la responsabilità dell'ordine e della sicurezza pubblica e, in tale veste, presiede il Comitato provinciale. Connesse alla competenza in materia di pubblica sicurezza sono le funzioni attribuite al prefetto nel settore della protezione civile, a lui spettano la predisposizione del piano provinciale per fronteggiare eventuali disastri, dirigere le operazioni di soccorso e assistenza, provvedere per gli alloggi come disposto dai testi normativi.

Competenze specifiche sono svolte dal prefetto al fine di restituire legalità a quei territori offesi dall'abusivismo edilizio, controllandone l'ordinato sviluppo e la tutela dell'ambiente non solo in fase emergenziale e straordinaria, ma costante perché la legalità è una funzione fondamentale per affermare un vivere civile sul quale si può realizzare una sana crescita produttiva.

Particolare attenzione meritava l'istituzione presso ogni prefettura del Comitato provinciale della pubblica amministrazione quale organo di coordinamento delle attività statali in ambito provinciale e quale organismo di informazione e consulenza del prefetto, con la finalità di assicurare il buon andamento, l'imparzialità e l'efficienza dell'azione amministrativa affidata agli organi decentrati dello Stato e agli enti pubblici, come disposto dall'art. 17 d.l. n. 152/1991, convertito nella Legge n. 203/1991. Il Comitato, presieduto dal prefetto, prevedeva la partecipazione dei responsabili degli uffici provinciali dello Stato e degli enti pubblici non territoriali aventi sede nella provincia e dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali o di categoria nonché degli enti locali e di altri organismi interessati ai problemi da trattare. Oggi tale Comitato è sostituito dalla Conferenza Permanente che mantiene le stesse funzioni.

Nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, il prefetto riveste il ruolo di garante della continuità gestionale delle amministrazioni locali ogni qualvolta vengano meno i candidati eletti dai cittadini; egli assicura, inoltre, il corretto svolgimento del procedimento elettorale e cura le procedure di scioglimento e sospensione dei consigli comunali o di rimozione o sospensione degli amministratori.

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

Tale carattere generale della rappresentanza del prefetto emerge anche da un breve elenco del complesso dei poteri che, essendo riferiti a materie rientranti nell'ambito delle competenze di diversi ministeri, creano rapporti di dipendenza funzionale con ciascuno di questi e, talvolta, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ne costituisce un esempio quanto previsto nella legge n. 225 del 24/2/1992, in sede di riordino del sistema nazionale della protezione civile, che ha previsto in capo al prefetto la responsabilità generale dell'adeguatezza delle iniziative assunte, in ambito provinciale, dalla pubblica amministrazione per rendere tempestivo ed efficiente il sistema della protezione civile, mediante un'attività di pianificazione e di coordinamento dell'azione delle varie forze, istituzionali e non, che intervengono per fronteggiare le emergenze ambientali.

Un ulteriore ambito di competenza del prefetto, che potrebbe apparire poco rilevante, ma invece è assai emblematico, è stato l'assunzione della presidenza dei Comitati provinciali per



l'euro (Cep) affidata appunto ai prefetti. Quando si è trattato di determinare a livello locale le condizioni per l'effettiva introduzione dell'euro, per il conseguimento dell'importante obiettivo dell'unificazione monetaria europea, con la necessità di organizzare una funzione di raccordo anche con gli enti locali, sono stati istituiti nel 1997 tali organismi, che hanno svolto sotto la guida del prefetto il compito di garantire la massima informazione a favore degli operatori economici e dei cittadini circa il processo di introduzione della nuova moneta, verificandone l'attuazione in sede locale. E' significativo che anche un compito di questo tipo, che è squisitamente di carattere informativo e formativo, sia stato attribuito all'iniziativa e all'impulso dei prefetti, ancorché svolto in ambiti completamente diversi dalle loro tradizionali materie di riferimento.

In attuazione del principio di omogeneità delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale, l'art. 11 del d. lgs. n. 300/1999 prevede che l'attività di coordinamento può concretizzarsi nella richiesta alle amministrazioni statali periferiche coinvolte di adottare provvedimenti intesi ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza, anche al fine di prevenire, ed eventualmente risolvere, contrasti, a garanzia del principio di leale collaborazione con le autonomie territoriali. Al prefetto è attribuito un potere sostitutivo in forza del quale, nel caso in cui la suddetta richiesta venga disattesa, egli può intervenire direttamente. Ciò è in coerenza con il quadro istituzionale scaturito dal nuovo Titolo V della Costituzione, in quanto, come ha espressamente chiarito la Corte Costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003, lo Stato è divenuto il garante dell'omogeneità delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale, a garanzia dei quali il Governo può anche sostituirsi a regioni, province, città metropolitane e comuni (art.120 Cost.). Sono, infatti, proprio i prefetti, anche in virtù del notevole patrimonio informativo di cui dispongono in forza della conoscenza della realtà locali, ad apparire come i soggetti che meglio possono farsi carico di promuovere la necessaria integrazione delle conoscenze e delle informazioni utili per una determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la cui individuazione deve partire, come è logico che sia, dal territorio.

La necessità di un potere sostitutivo in capo ad un organo neutrale, quale il prefetto, in caso di inerzia delle amministrazioni statali competenti ad intraprendere le iniziative richieste per scongiurare il pericolo di gravi pregiudizi ai cittadini, è particolarmente avvertita in alcuni settori, tra i quali quello dell'erogazione dei servizi, dove, con maggiore frequenza, si registrano sofferenze ed impasse dannosi per gli utenti se queste non vengono risolte con la dovuta tempestività. In tale prospettiva pare verosimile immaginare che il prefetto possa

costituire il garante della omogeneità dei servizi, secondo standard qualitativi uniformi su tutto il territorio nazionale. In realtà, si tratta di un compito non nuovo nell'ordinamento, espressione di quel generale principio, riconosciuto all'autorità di governo, di coordinare e vigilare sull'andamento delle pubbliche amministrazioni. La portata dell'innovazione è invece quella di aver voluto far emergere una funzione vitale per l'ordinamento, valorizzandone i contenuti in funzione del pregiudizio alle collettività e del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali. Al fine di non vanificare la rilevante funzione surrogatoria del prefetto ed agevolarne la concreta fattibilità, l'art.7 procedimentalizza la nuova attività sostitutiva, prevedendo, in coerenza con il dettato normativo di cui alla norma primaria, tempi, modalità e responsabilità in ordine agli adempimenti dei soggetti coinvolti. In linea con quelli che sono per tradizione i compiti del prefetto, il regolamento delinea una preventiva attività di mediazione di questi, diretta ad eliminare le disfunzioni da cui può scaturire il grave pregiudizio alla qualità dei servizi ed a raggiungere una intesa con le parti coinvolte per una soluzione praticabile del caso concreto. Mancando l'accordo, il prefetto potrà intervenire in via sostitutiva. Solo qualora non venga raggiunta, in sede di mediazione, una intesa per la soluzione della questione concreta, il prefetto può intervenire in via sostitutiva. In particolare, il regolamento prevede che, contestualmente alla richiesta di assenso del ministro competente, il prefetto informi il Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, in tal modo, viene immediatamente a conoscenza della questione. In conformità al dettato normativo di cui all'art.11 del d. lgs. n. 300/1999, il prefetto, ove ottenuto l'assenso, informa, prima di adottare i provvedimenti necessari, lo stesso Presidente del Consiglio. Nell'ipotesi di silenzio del ministro competente sulla richiesta di assenso formulata dal prefetto, il suddetto art.7 del D.P.R. n. 180/2006 prevede una soluzione diretta a non vanificare il concreto esercizio della potestà sostitutiva. Ai sensi di tale disposizione, nel rispetto delle sfere di competenza delle amministrazioni di settore laddove, nel termine di trenta giorni dalla richiesta, il ministro competente non abbia manifestato il proprio assenso, il Presidente del Consiglio dei Ministri può deferire la questione al Consiglio dei Ministri che, valutata la rilevanza ed il potenziale pregiudizio agli interessi pubblici coinvolti, può autorizzare il prefetto ad intervenire in via sostitutiva. E' questo il caso di questioni sulle quali sono emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni diverse in merito alla definizione di atti e provvedimenti.

Quanto esposto sinora e specialmente, da ultimo, in ordine al potere sostitutivo del prefetto, non fa, per molti profili, che ribadire le considerazioni innanzi espresse a proposito

dell'equilibrio tra accentramento e decentramento. Oggi una plausibile camera di compensazione non può che ravvisarsi nella formula della Conferenza Permanente, organismo che sembra in grado di riappropriarsi positivamente dell'anelito di sintesi, sotteso all'originario disegno della riforma ex d.lgs. n. 300/1999.

L'amministrazione generale e, per altri l'amministrazione civile, secondo Sabino Cassese, stanno a significare che il ministero dell'Interno, al centro, e il prefetto, in periferia, *“simboleggiano l'intero governo e l'intera amministrazione”*. Questi connotati di amministrazione generale risultano ben evidenti nella recente riorganizzazione dipartimentale del ministero dell'Interno (D.P.R. n. 398 del 7/9/2001) in cui la quadripartizione corrisponde ai quattro valori: del territorio, della sicurezza, dell'incolumità pubblica e delle libertà civili, che sono i valori fondamentali del patto sociale posto a fondamento della convivenza nello Stato contemporaneo.

Anche la profonda riforma degli apparati pubblici di questi ultimi anni ha avuto la necessità della presenza di soggetti istituzionali indirizzati a compiti di amministrazione generale e, per tale finalità, adesso alla prefettura-Ufficio territoriale del Governo viene, tra l'altro, riconosciuto il compito, anche dopo la recente riforma costituzionale, di cerniera istituzionale dei molteplici centri di potere pubblico locale onde evitare, attraverso il raccordo e il supporto, l'inefficienza del sistema dovuta alla difficoltà di composizione dei conflitti tra enti che a vario titolo operano in ambito locale. Esemplificativa di questa capacità di stimolo, indirizzo, sostegno e coordinamento di una pluralità di amministrazioni centrali e locali e di soggetti diversificati, secondo dinamiche di collaborazione volte a favorire la coesione sociale, è l'azione svolta dai prefetti delle Regioni italiane in relazione all'attuazione del P.O.N. - Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia. Si tratta di un programma di interventi, approvato dalla Commissione Europea nell'ambito dell'*obiettivo 1* ed affidato alla gestione del ministero dell'Interno, fondato sulla considerazione che la sicurezza rappresenta un fattore di sviluppo e, dunque, di progresso economico e sociale del Mezzogiorno, e che per la sua stessa natura, richiede il coinvolgimento anche di attori tradizionalmente estranei all'area istituzionale della sicurezza, per la programmazione ed attuazione di iniziative che vanno coordinate con la Regione secondo le linee guida degli Accordi di Programma Quadro stipulati con le stesse.

Come è noto, la disposizione costituzionale attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica, fatta eccezione per la polizia

amministrativa locale, strumentale all'esercizio delle attività amministrative svolte dagli enti locali per la salvaguardia di interessi pubblici particolari emergenti nel territorio, e tali da giustificare una disciplina differenziata. Pur tuttavia, specie in un ordinamento a connotazione "federalista", la funzione della pubblica sicurezza si pone come funzione, per così dire diffusa, che richiede l'impegno diretto e coinvolge anche l'assunzione di responsabilità del sistema delle autonomie. Ciò è in linea con una nuova concezione dell'ordine e della sicurezza pubblica, sviluppatasi negli ultimi anni che, superandone la connotazione più squisitamente tecnica, ha affermato una valenza politica della sicurezza, nell'accezione più ampia di vivibilità dei contesti urbani. La sicurezza diventa, perciò, un momento fondamentale per lo sviluppo della società in una stretta correlazione, richiamata nel Trattato di Amsterdam, con i valori di libertà e della giustizia. In una sicurezza che non è solo prevenzione e repressione, ma riguarda la qualità della vita, significa progetti di area per il lavoro e lo sviluppo, risanamento del degrado urbano, riduzione delle aree di emarginazione. Diventano protagonisti delle politiche di sicurezza il cittadino e il territorio e, dunque, gli enti locali rappresentativi degli interessi delle rispettive comunità. In questo settore perciò spetta al prefetto il compito di coinvolgere propositivamente i pubblici poteri e le componenti sociali, coordinandoli e associandoli nei processi decisionali in funzione del migliore soddisfacimento degli interessi dei cittadini.

Al di là della sede del Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, che dal luglio 1999 prevede il coinvolgimento delle amministrazioni comunali e provinciali e degli attori istituzionali e sociali, di volta in volta coinvolti nelle problematiche, il cui contributo conoscitivo e propositivo è utile al prefetto per la pianificazione delle strategie di sicurezza globale delle città, la collaborazione tra U.T.G. e autonomie territoriali si rinviene nei numerosi Protocolli di Intesa, patti territoriali stipulati tra sindaci e prefetti o in genere negli strumenti della programmazione negoziata ridefiniti dal comma 203 dell'art.2 della legge n.662/96. In questo modo i prefetti manifestano il proprio nuovo ruolo, ponendosi come soggetto di aggregazione di molteplici attori istituzionali e delle collettività locali, conducendo un'opera di sensibilizzazione nei confronti degli enti territoriali e delle amministrazioni periferiche dello Stato, creando reti di collaborazione e coalizioni su progetti ed interventi.

A questi profili, se ne aggiungono altri di particolare interesse. La gestione delle emergenze con la relativa capacità di riuscire ad organizzare i soccorsi e il pronto intervento; la gestione dei conflitti sociali e di quelli dei pubblici poteri, poiché il prefetto svolge un

ruolo consolidato, riconosciuto ed accettato, di mediazione e di soluzione dei problemi, riuscendo a far dialogare le parti e a mantenere i collegamenti costruttivi tra il centro e la periferia e tra le stesse autonomie locali; la guida, fin dall'inizio, del processo di modernizzazione delle attività pubbliche e il compito di coordinare tanti uffici creando sinergie, promuovendo accordi, incentivando la produttività e coinvolgendo le parti sociali, l'imprenditoria e le professioni. Si tratta di iniziative che vanno dalla formazione professionale ai temi del volontariato, dal favorire i processi di occupazione al facilitare la realizzazione delle opere pubbliche, dalla integrazione razziale alla sicurezza dei cittadini.

Inoltre, il prefetto in periferia è il punto di incontro e di dialogo della realtà locale e, al contempo, il sensore e anche l'esecutore delle scelte e dell'azione del Governo. E' un complesso di compiti, svolti spesso con procedure informali e poco visibili.

## **2.5 L'attività di mediazione quale strumento di composizione dei conflitti istituzionali e sociali in sede locale**

Oggi i prefetti sono chiamati a svolgere in modo nuovo e dinamico la loro più antica funzione, definita da Rattazzi nel 1859 come quella di "*Organi del Governo rispetto alle popolazioni e organi di queste rispetto al Governo*". Emerge, pertanto, che il prefetto è al contempo il depositario e il garante degli interessi preminenti dei poteri pubblici statuali e la sintesi di riferimento del circuito degli enti locali in un coordinamento essenziale delle politiche, contemporaneamente sviluppate in senso orizzontale e verticale sul territorio di propria competenza, e figura di riferimento per la tutela democratica di tutte le istituzioni presenti sul territorio e degli stessi cittadini. Da qui la necessità che il prefetto, a fronte di un sistema di rapporti tra istituzioni pubbliche nel senso sopra indicato e di una società sempre più articolata sul piano dei valori, delle culture e delle etnie, costituisca il più significativo polo di riferimento non solo per lo Stato, ma per gli enti territoriali e le componenti della società civile nonché gli stessi cittadini, capace di ricercare regole, il più possibile condivise, per garantire il pieno rispetto delle norme democraticamente assunte a salvaguardia dei diritti dei cittadini medesimi, per dirimere i conflitti, garantire la coesione sociale, promuovere la solidarietà e la tolleranza reciproca in un contesto di integrazione sociale, di rispetto della legalità e del ruolo di tutte le istituzioni. Il prefetto ha vissuto questi anni ponendosi nel territorio come garante di tutta una serie di libertà previste dalla nostra Costituzione e di principi come quello dell'uguaglianza e della solidarietà. Tante volte, i prefetti sono stati

interpreti di un nuovo modo di essere “Stato” nella stagione della Repubblica orizzontale, con pari dignità tra tutti i livelli istituzionali, in cui è necessario avere meno Stato ma più Stati.

Da qui l’esercizio delle funzioni di mediazione che ha come fine ultimo la tutela della dignità umana e il contrasto a tutte quelle forme di disgregazione e di ingiustizia sociale, come previsto in vario modo nelle Costituzioni di diverse nazioni. Addirittura qualche studioso vede in questa funzione di mediazione dei conflitti attuata dal prefetto una sorta di attività istituzionalizzata che potrebbe in qualche modo prevenire alcune fattispecie di contenzioso giudiziario, segnatamente in quei casi in cui esse siano del tutto strumentali. L’esercizio di questa funzione esalta fortemente la presenza di una rappresentanza autorevole dello Stato a livello provinciale, individuata nella istituzione prefettizia dotata della competenza e del prestigio generalmente riconosciutigli per svolgere proficuamente tale ruolo.

Per meglio assicurare tale funzione, e in una prospettiva che oggi appare chiaramente anticipatrice del nuovo quadro normativo, è stata varata una significativa riforma dell’organizzazione degli uffici centrali del ministero dell’Interno e delle prefetture – Uffici territoriali del governo e della carriera prefettizia, con i decreti legislativi n. 300/99 e n. 139/2000.

Da questa nuova organizzazione delle prefetture emerge la netta ripartizione di competenze tra l’ufficio di gabinetto e l’area ordine e sicurezza pubblica, che tuttavia comporta difficoltà concrete di realizzazione per il fatto che molte delle problematiche che in provincia comportano situazioni di criticità e tensioni hanno negativi risvolti sulla tenuta dell’ordine e sicurezza pubblica. L’attribuzione specifica ed esclusiva all’area gabinetto di tutti i compiti attinenti la rappresentanza generale del prefetto sul territorio, l’attività di conoscenza e analisi dei fenomeni sociali, nonché di mediazione e composizione dei conflitti accresce ancora di più la valenza di tali compiti ed esalta il ruolo della presenza del prefetto a trecentosessanta gradi nel contesto provinciale. Questo dovrà necessariamente comportare che l’ufficio di gabinetto, tradizionalmente ufficio di diretta collaborazione del prefetto nell’esercizio delle sue funzioni più pregnanti di rappresentante del Governo e garante dell’ordine sociale, operando secondo il modello organizzativo di staff, costituisca la struttura essenziale con competenze generali, ma particolarmente specializzato nelle funzioni di conoscenza delle tematiche del territorio, della cultura e delle tecniche di mediazione per prevenire e risolvere i conflitti sociali e istituzionali.

In verità la cultura della mediazione, come precedentemente detto, entra a far parte del patrimonio professionale del prefetto sin dall'epoca giolittiana, quando comincia ad intervenire nelle vertenze occupazionali perdendo la sua tradizionale posizione di neutralità per assicurare la tenuta dei livelli occupazionali e il rispetto dei diritti dei lavoratori.

I prefetti hanno maturato nel corso degli anni una lunga e variegata esperienza di gestione di vertenze sindacali concernenti problemi di carattere occupazionale riguardanti aziende del territorio provinciale, ma anche rapporti tra gli enti locali e i loro dipendenti. L'attività di mediazione come sopra delineata supera questo ambito per fare un passo successivo di carattere più marcatamente preventivo, per evitare che le conflittualità sorgano e compromettano l'ordine sociale. E' del tutto evidente che l'attività di mediazione svolta dai prefetti, se si esclude l'ambito dei servizi pubblici essenziali nel caso di proclamazione di uno sciopero, non si basa su un supporto normativo, ma trova fondamento nel ruolo di difesa dell'equilibrio dei rapporti tra istituzioni e nella tutela degli interessi primari dei cittadini. Ma anche nell'ambito di applicazione della legge n.146/90 e successive modificazioni, ove è previsto un provvedimento autoritativo tipico quale è la precettazione, questa, per avere efficacia deve essere accompagnata da una sorta di condivisione delle organizzazioni sindacali che rappresentano i lavoratori. In altre parole, non sempre è sufficiente, dopo aver esperito inutilmente il tentativo di conciliazione, adottare i conseguenti provvedimenti di precettazione per ottenere l'effetto di assicurare il regolare espletamento delle attività lavorative e conseguentemente scongiurare i disservizi che gravano pesantemente sui cittadini, se manca il coinvolgimento, il mantenimento del dialogo e, in qualche modo, la condivisione delle esigenze, avanzate da parte sindacale, di trovare adeguate soluzioni alle istanze dei lavoratori. Tutto questo ovviamente si giustifica e si ricollega alle funzioni di mediazione del prefetto che si estrinsecano, soprattutto, nella cultura del dialogo, del coinvolgimento e della collaborazione di tutti i soggetti coinvolti perché gli interessi delle classi più deboli non contrastino con le esigenze di una corretta convivenza civile.

Pertanto, si realizza in capo al prefetto la coesistenza di compiti di coordinamento, funzioni di raccordo, supporto, collaborazione tali da consentirgli di entrare in profondità nelle problematiche che interessano il territorio mediante una sintesi delle istanze plurime e differenziate che provengono dalla società.

Il concreto esercizio delle funzioni di mediazione si esercita, in altre parole, attraverso il dialogo e il coinvolgimento dei soggetti portatori degli interessi differenziati o contrapposti in gioco, mediante l'attivazione di tavoli di confronto, con funzioni anche e soprattutto

preventive, che portino alla realizzazione di intese, accordi, conferenze di servizi, protocolli, o qualsivoglia altro strumento che evidenzi un esercizio collaborativo dei soggetti istituzionali e delle forze sociali in campo.

I conflitti sui quali interviene di norma l'attività di mediazione del prefetto sono di tipo sindacale o di natura politica. Il conflitto sindacale si fonda su richieste di natura economica o di riconoscimento di diritti da parte dei lavoratori, mentre nel conflitto politico si registrano tensioni fra forze politiche aventi diverse motivazioni. In entrambi i casi, è assolutamente indispensabile conoscere preliminarmente e in maniera dettagliata tutte le notizie sullo stato della situazione, utili alla valutazione della vicenda ancor prima di avviare l'attività di mediazione. Gli strumenti e le metodologie che meglio consentono di svolgere questo ruolo sono costituiti dalla negoziazione, dalla mediazione in senso tecnico, dalla conciliazione, tutte tecniche che esaltano l'organizzazione pattizia dei rapporti tra amministrazioni periferiche dello Stato ed enti locali e tra questi ultimi presenti nel territorio, consentendo così la salvaguardia dei diritti e delle prerogative di istituzioni e cittadini, superando modelli di rigidità non più rispondenti alle esigenze di una amministrazione vicina alla collettività e che consegue i risultati richiesti. Esempi significativi del frutto di un'attività di mediazione possono considerarsi i Patti territoriali e i Protocolli d'intesa o Contratti di sicurezza.

I Patti territoriali, realizzati in diverse province con l'azione propulsiva e la "regia" dell'autorità prefettizia, a forte impatto locale, mirano alla riqualificazione di un territorio nei suoi aspetti economici, della sicurezza, ambientale e sociale. In tale ipotesi, l'interesse in gioco è normalmente comune a tutti i soggetti coinvolti, Comune, Provincia, forze di polizia, organizzazioni categoriali e sindacali, ma non sempre c'è la piena concordanza su come pervenire all'obiettivo comune, anche in relazione agli oneri e ai costi del progetto.

Altra ipotesi è costituita dai Protocolli di legalità o Contratti di sicurezza che hanno l'obiettivo di migliorare le condizioni di sicurezza di una comunità locale anche attraverso l'azione collettiva delle associazioni categoriali, l'impiego della polizia municipale e l'attività informativa e di sensibilizzazione che investe le categorie maggiormente esposte agli attacchi della criminalità, quali i giovani e le classi economicamente disagiate, dove le organizzazioni criminali reclutano i loro adepti. In entrambi i casi il prefetto, anche utilizzando i dati e le informazioni di cui l'Ufficio dispone, promuove l'incontro delle parti e prospetta soluzioni progettuali che costituiscono la base per raggiungere l'accordo. Il coinvolgimento e la partecipazione piena e totale di tutti gli organismi coinvolti nel



conseguimento di un obiettivo condiviso creano consenso e voglia di cooperare, mentre la imposizione e gli ordini caduti dall'alto provocano ostruzionismo e spesso reazioni ostili.

L'attività di mediazione si esplica anche nella composizione di veri e propri conflitti fra organi istituzionali che sovente finiscono per paralizzare l'attività amministrativa con ricadute particolarmente negative sulle iniziative economiche, ma anche nelle vertenze sindacali vere e proprie riguardanti aziende della provincia. In tali casi, il prefetto pone in essere tutti gli sforzi necessari per la composizione del conflitto e, nei casi in cui la sua soluzione dipende da determinazioni che devono essere assunte da organi statali o regionali, si rivolge a questi per sollecitare un intervento risolutivo.

Da quanto sopra detto, il prefetto si conferma elemento fluidificante che pone in essere una fondamentale azione di ricerca e costruzione di consenso o, comunque, di negoziazione, piuttosto che di intervento autoritativo, che costituisce solo l'estrema ratio.

Peraltro, in questa delicata fase di passaggio istituzionale, si può anche correre il rischio di assistere ad una sorta di conflittualità derivante dalla ricerca di nuovi equilibri e dalla delicatezza dell'avvio delle attività da parte dei nuovi titolari delle competenze.

Risulta utile a questo punto dare una definizione dei termini "negoziazione", "mediazione" e "conciliazione", procedendo poi ad una breve disamina di come queste attività possano concretamente estrinsecarsi al fine di raggiungere gli obiettivi di prevenzione dei conflitti, di composizione degli stessi e di quello, ancora più ambizioso ma certamente più qualificante, di favorire e promuovere progetti comuni che possano elevare il livello di operatività nell'ambito della provincia e, in ultima analisi, la qualità di vita dei cittadini.

Negoziazione è il metodo utilizzato dalle parti per risolvere attraverso il dialogo un problema comune con soddisfazione dei rispettivi interessi.

Mediazione è il metodo utilizzato da un terzo estraneo per stimolare l'emersione di quegli interessi delle parti che possano costituire oggetto di un possibile accordo, quando le parti non siano in grado di provvedere da sole.

Conciliazione è il metodo più avanzato di soluzione consensuale dei conflitti che, utilizzando le metodologie delle due tecniche precedenti, comporta l'impostazione da parte di un terzo imparziale di una soluzione da presentare alle parti per la loro approvazione dopo un'attenta verifica del processo di avvicinamento fra le parti stesse.

In particolare le tecniche di negoziazione e di conciliazione hanno una sostanziale identità di contenuto: quelle di negoziazione tendono a creare tra le parti un nuovo rapporto da formalizzare in un accordo vero e proprio, mentre quelle di conciliazione hanno lo scopo di recuperare un rapporto tra le parti, già in atto e che si è deteriorato, anche in questo caso mirante alla formalizzazione di un accordo. In entrambi i casi l'obiettivo è quello di costituire relazioni stabili nel presupposto che le parti mirino ad una continuità delle loro relazioni future.

Queste tre tecniche scaturiscono da un ceppo comune che si può denominare cultura della mediazione, che come sopra detto, è sempre stata tipica dei prefetti proprio per la loro puntuale e ampia conoscenza del territorio e della particolarità delle sue problematiche, oltre che per la loro capacità di interpretare esigenze, tendenze, tensioni ancor prima che esse si manifestino in modo esplicito e, infine, per la autorevolezza unanimemente riconosciuta e l'attitudine a mettere a frutto le energie migliori sul campo, coinvolgendole in un'azione di sintesi dalla quale sovente scaturiscono soluzioni positive di alto profilo. Tali metodologie vanno però oggi utilizzate correttamente mediante l'impiego di principi scientifici che vanno al di là del buon senso, dell'istinto e dell'esperienza, tutti elementi che pure devono accompagnare l'uso delle stesse. In altre parole, i prefetti possono diventare i destinatari istituzionali di quella cultura negoziale già diffusa nell'ambito dell'Unione Europea, di cui peraltro sono oggi i più autorevoli interpreti, che consentirà loro di continuare a giocare, in un ambiente sempre più difficile, il ruolo di prevenzione dei conflitti istituzionali e sociali.

Questo è certamente il modo migliore per assicurare, da un lato, la massima correttezza dei rapporti fra tutti i soggetti istituzionali che compongono la Repubblica e, dall'altro, per soddisfare i bisogni della gente e ottenere la pacifica convivenza.

In talune città prefetto, sindaco e presidente della Camera di Commercio hanno indetto gli *Stati Generali della Città* per “negoziare e far negoziare” su due o tre importanti problemi sociali, onde arrivare alla enunciazione di una proposta di soluzione basata su un approccio cooperativo globale, a sua volta, basato sul soddisfacimento degli interessi di ciascuna categoria coinvolta. Gli esperimenti già avviati a Piacenza e a Milano meritano una riflessione e, forse, una istituzionalizzazione annuale in ogni provincia. In altri termini, il prefetto potrebbe sensibilizzare tre fondamentali categorie di persone per avviare gli Stati Generali: le *autorità pubbliche*, sia elettive sia funzionari di carriera, che sarebbero chiamate, insieme, a snellire le procedure burocratiche per la soluzione dei problemi dei cittadini così

come da questi percepiti; le *imprese private*, interpellate per dare indicazioni concrete sulle possibili opere materiali, eventualmente ricorrendo anche alla concertazione con banche interessate al project financing per la raccolta fondi; i *comitati di quartiere*, chiamati a dare un contributo propositivo sul territorio nell'inventare soluzioni vantaggiose e nel controllare le modalità di attuazione delle stesse. Il tutto dovrebbe dar luogo ad un incontro molto ampio ma di natura informale, una sorta di talk show. Il documento finale, una sorta di dichiarazione di intenti, creerebbe una corrente di pensiero in cui tutti i partecipanti troverebbero il loro vantaggio: le autorità pubbliche godrebbero di maggiore consenso; le imprese avrebbero occasione di dare indicazioni sui possibili lavori; i cittadini, contribuenti – utenti, si sentirebbero più partecipi della gestione della cosa pubblica e, quindi, meno sudditi, secondo il concetto europeo di *citizen first*.

Resto fermo che la cultura della mediazione presuppone la sussistenza di qualità che vengono richieste al prefetto, quali l'affidabilità, l'equilibrio, la misura, l'autorevolezza, la capacità di analisi, l'equidistanza, l'imparzialità. Solo in presenza di queste doti riconosciute nell'ambiente sociale in cui si opera, l'attività di mediazione può sviluppare sinergie straordinarie di quegli interessi condivisi o solo compatibili, che possono dare luogo, a risultati impensabili con l'attivazione di interventi autoritativi.

Le qualità sopra delineate stanno alla base della cultura della mediazione e ne costituiscono l'asse portante in relazione al rapporto interpersonale e al problema oggettivo. Si evincono, pertanto, gli elementi che connotano l'attività di mediazione, qui di seguito riportati.

- Affidabilità nel senso di non confondere le relazioni con il problema;
- chiarezza, ascoltare e parlare in modo efficiente, mostrare di conoscere i problemi, andare al cuore della questione;
- creatività e proposta di soluzioni vantaggiose per tutti, ma soprattutto diverse per potere soddisfare i molti bisogni, con l'assoluta prevalenza di quello collettivo;
- autocontrollo cioè individuazione degli interessi di fondo, evitando lo scontro con chi è più incontrollabile;
- razionalità nel senso di utilizzare solo criteri imparziali ed individuare una soluzione giustificabile oggettivamente da applicare anche ad altri casi simili;
- tenacia consistente nel concordare soluzioni serie, complete ed auto esecutive.

Tale attività complessa e particolarmente delicata deve pertanto essere svolta utilizzando metodologie scientifiche che devono diventare patrimonio dei dirigenti prefettizi deputati al ruolo di collaborazione con il prefetto.

## **2.6 Da invisibili a integrati**

Le pubbliche amministrazioni producono utilità se comprendono che esse devono riposizionarsi nei luoghi dove vivono i cittadini, dove si pongono domande e questioni e si esigono risposte e dove, al contempo, gli stessi cittadini chiedono una partecipazione più attiva ai processi evolutivi della comunità alla quale appartengono. Accanto ad una nuova coscienza democratica, emergono nuove effervescenze portatori di culture ed istanze diverse che conducono la Pubblica Amministrazione a ridefinire gli elementi fondanti del suo essere amministrazione sul territorio e al centro. Ciò che si chiede oggi all'amministrazione è far fronte alle variabili della società complessa in profonda evoluzione, è rispondere in tempo reale a bisogni molteplici, essere attenta ai fatti e all'erogazione dei servizi più che al formalismo giuridico. Servono risorse umane qualificate cui si richiede competenza, iniziativa, capacità di cooperare soprattutto, in relazione al fenomeno dell'immigrazione.

L'immigrazione non è un problema né una parola evocativa di paure, ma una acquisizione metabolizzata nella gran parte del corpo sociale. L'immigrazione è una risorsa necessaria all'agricoltura del sud, alla metalmeccanica del nord del Paese, nel campo dell'edilizia e del sostegno alle famiglie, è un'opportunità per i migranti e per la Nazione che li ospita. Va sgomberato il campo dall'equazione "immigrazione uguale criminalità", anche se va preso atto che una parte numericamente consistente di reati è connessa alla presenza degli immigrati.

Si può contrastare l'immigrazione clandestina attraverso meccanismi semplificati che favoriscano l'incontro regolare tra domanda e offerta di lavoro straniero introducendo elementi di flessibilità nei meccanismi di programmazione dei flussi di ingresso, stabilendo un collegamento più efficace tra domanda di lavoro ed esigenze delle famiglie e delle imprese.

Il sistema dell'accoglienza dovrebbe muoversi in direzione di una riqualificazione profonda che abbatta le barriere, fin qui erette, per realizzare una nuova trasparenza, ma soprattutto per rilanciare un rapporto di collaborazione con le associazioni, con gli enti territoriali e con le istituzioni presenti sul territorio. Verso queste persone abbiamo il dovere di valorizzare

la partecipazione attiva alla nostra società, assicurando loro condizioni di vita dignitose ed adeguate e non sottraendosi a quella pacifica e feconda interazione con diverse culture, sistemi giuridici, tradizioni e religioni di cui essi sono portatori. Ciò impone il superamento di modelli pedagogici e l'adozione di nuove strategie educative. Occorre partire dai modelli di acculturazione proposti da Berry costruiti su due interrogativi apparentemente opposti. In particolare, occorre far leva sull'integrazione interattiva o interculturalismo, importante per la conservazione della propria identità culturale e, al tempo stesso, l'interazione con culture diverse, rifiutando l'assimilazione o perdita dell'identità, che è sbilanciata solo sull'importanza di stabilire relazioni con altri popoli. Bisogna anche confutare il versante opposto dove si colloca la segregazione o auto ghettizzazione, che pone l'accento sulla chiusura nell'ambito della cultura di appartenenza, e la marginalizzazione o confusione identitaria, che rifiuta le posizioni dominanti diluendosi verso un ibrido ai confini culturali. Occorre puntare su un'interazione che si avvalga del dialogo come strumento principale, in un quadro di pluralismo fondato sul rispetto reciproco.

Una nuova visione del fenomeno migratorio, più attenta ai temi della solidarietà, dove il punto di equilibrio sia rappresentato anche da nuove forme di cooperazione con i Paesi di provenienza, da investimenti nelle aree più povere puntando sulla formazione all'estero e sulle opportunità di rimpatrio assistito. Ciò è finalizzato a consolidare un rapporto positivo tra speranza di lavoro delle popolazioni migranti ed effettive crescenti esigenze della nostra economia. Sportelli Unici per l'Immigrazione sono stati istituiti presso le prefetture Uffici Territoriali del Governo di Aosta, Asti, Belluno, Benevento, Biella, Brescia, Cagliari, Campobasso, Crotone, Enna, Frosinone, Grosseto, Isernia, L'Aquila, La Spezia, Mantova, Massa Carrara, Nuoro, Oristano, Pistoia, Potenza, Rieti, Rimini, Rovigo, Siena, Siracusa, Sondrio, Trapani, Varese, Vibo Valentia e Viterbo.

I temi sui quali si gioca la partita dell'inclusione sociale sono vastissimi, dall'assistenza sanitaria alla libertà religiosa, dall'istruzione alla casa. L'immigrazione non può essere considerata un mero fatto economico, bensì un fenomeno complesso che pone molteplici problematiche di carattere politico, sociale e culturale. Lo studio della Fondazione Magna Carta offre diversi spunti di riflessione. Tra questi una speciale attenzione va dedicata al ruolo che lo Stato, ed in particolare la prefettura, svolgono nel governo del fenomeno migratorio. Emerge che l'immigrazione rappresenta un fattore complessivo di crescita per l'economia che deve però coniugarsi con una decisa azione di contrasto al "lavoro sommerso". È noto, infatti, che la clandestinità e il lavoro sommerso sono fenomeni strettamente correlati che alimentano spirali di illegalità e si riflettono negativamente anche sulle condizioni di sicurezza dei luoghi

di lavoro. Per prevenire tali fenomeni, è sempre più necessario che le prefetture-Uffici Territoriali del Governo, con l'ausilio delle Conferenze Permanenti, nella loro funzione di coordinamento degli uffici periferici statali presenti sul territorio, svolgano al meglio il compito di promuovere tutte le forme di collaborazione tra gli enti competenti e le parti sociali, al fine di elidere il circolo che lega la clandestinità e lo sfruttamento della manodopera perseguendo, al contempo, anche l'obiettivo di elevare gli standard di sicurezza sul lavoro. Nella medesima ottica il ministero dell'Interno ha diramato, il 28 luglio 2006, una circolare con la quale, anche in ragione delle sollecitazioni provenienti dalla Commissione Europea, finalizzate a richiedere un forte impegno degli Stati Membri in questo settore, ha richiamato l'attenzione dei propri organi periferici sulla necessità di una più intensa vigilanza e di una più assidua attività di controllo del fenomeno.

Il Parlamento Europeo nella risoluzione del 6 luglio 2006 definisce l'integrazione come *“un processo bilaterale che presuppone la volontà e la responsabilità degli immigrati ad integrarsi nella società ospitante e dei cittadini dell'Unione Europea di accettare e integrare i migranti”*. Si tratta di un processo basato sul rispetto reciproco di diritti e doveri, da una parte, il cittadino straniero deve conoscere e riconoscere le regole e i valori della società italiana, dall'altra deve avere accesso a beni e servizi che gli garantiscano una dignitosa qualità della vita. In tema d'integrazione, si osserva che se è vero che l'inserimento sociale degli immigrati non si presenta mai come un processo lineare e a senso unico, tuttavia è necessario che esso vada guidato e assecondato.

Anche in tale ambito la prefettura può assumere un ruolo di leadership progettuale, interagendo con le autonomie locali e coordinando gli interventi, con il contributo prezioso dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione. Questi ultimi sono organi presieduti dal prefetto e composti dai rappresentanti delle amministrazioni statali, delle Regioni e degli Enti Locali, delle associazioni dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali, nonché dai rappresentanti delle associazioni dedite all'assistenza agli immigrati e da quelle rappresentative degli immigrati stessi. I Consigli Territoriali, istituiti con la legge n. 40 del 6 marzo 1998 poi trasfusa nel T.U. n. 286 del 25 luglio 1998, composti anche da esponenti di altri enti o organismi interessati, costituiscono un efficace strumento di coordinamento deputato a superare la frammentazione degli interventi pubblici e privati, promuovere la rete di relazioni centro-periferia, favorire la crescita di dinamiche di interazione. Decisiva si è dimostrata la finalità del PON-Sicurezza di incrementare la funzionalità degli organismi su indicati, sia potenziandone la capacità di analisi sul territorio sia sostenendone concretamente progettualità

rispondenti a specifiche priorità locali. In un sistema improntato secondo questo approccio interistituzionale, i prefetti – presidenti dei Consigli Territoriali svolgeranno un ruolo essenziale nelle scelte strategiche per l'impiego delle risorse e nella promozione di progettualità e potranno incentivare dinamiche operative per la realizzazione di sistemi di intervento condivisi. Essi potranno, inoltre, imprimere spinte propulsive per superare inerzie e disfunzioni della pubblica amministrazione valorizzando il metodo della preventiva concertazione. In particolare, i Consigli Territoriali per l'Immigrazione potranno elaborare progettualità integrate finalizzate a creare idonei contesti per: supportare e potenziare la formazione scolastica dei minori; favorire l'alfabetizzazione, la qualificazione professionale e l'accesso al mercato del lavoro degli adulti; sostenere i nuclei familiari, i minori e le situazioni di particolare fragilità; incentivare il positivo impiego del tempo libero anche mediante la promozione di attività sportive; favorire percorsi di inserimento calibrati in relazione alle specifiche esigenze dei lavoratori stagionali; favorire l'accesso ai servizi pubblici (sportelli informativi).

Il PON-Sicurezza intende porre particolare attenzione nei confronti di coloro che hanno già regolarizzato la loro presenza sul territorio e che necessitano ancora di interventi di supporto a vantaggio del nucleo familiare e a sostegno nell'attività lavorativa. Per tali finalità sono previsti interventi di riqualificazione di strutture esistenti, privilegiando quelle confiscate alla malavita organizzata ove realizzare Centri Polifunzionali da destinare a servizi sociali e di orientamento per l'inserimento nella vita economica del territorio e per l'insegnamento di valori e regole. Si tratta di realizzare contesti adeguati ed attrezzati destinati anche alla formazione professionale, iniziale e successiva, ove porre in essere interventi che, accompagnando l'inserimento sociale e lavorativo, favoriscano l'assorbimento nel tessuto sociale degli immigrati regolari. Una sempre più approfondita conoscenza del fenomeno, per sua natura complesso ed in continua evoluzione in relazione alla provenienza dei flussi e alle dinamiche che li determinano, consente di predisporre politiche di intervento sempre più adeguate ed in grado di prevedere i mutamenti del contesto. Per questi motivi il PON Sicurezza dedica particolare attenzione a: creare sistemi informativi innovativi di monitoraggio, sia in relazione alla presenza di stranieri regolari sul territorio sia in relazione alle capacità dei territori di assorbire i flussi migratori; creare banche dati territoriali fondate sulla condivisione di informazioni, conoscenze, strumenti, metodi e buone pratiche, ad uso di una rete integrata di attori istituzionali ed altri soggetti interessati; realizzare portali internet sull'immigrazione finalizzati a raccogliere tutte le informazioni e i dati utili in materia, consentendone la fruizione

a tutte le amministrazioni interessate in modo da rendere sempre più trasversale l'approccio; promuovere l'analisi, l'elaborazione di dati e di indagini tematiche volte ad individuare soluzioni innovative risultate efficaci in altri Paesi dell'Unione Europea in termini di accoglienza, inclusione ed integrazione e che, in un'ottica di scambio di buone pratiche e insegnamenti da trarre, potrebbero essere positivamente adottate sul territorio delle Regioni Obiettivo Convergenza.

Per realizzare al meglio detti obiettivi, occorre in primo luogo avere consapevolezza del contesto complessivo nel quale il fenomeno immigratorio si inserisce. In tale contesto, appare indispensabile rendere gli immigrati sempre più partecipi dello spazio pubblico, attraverso un dialogo intessuto di un linguaggio condiviso in materia di diritti fondamentali e di solidarietà sociale, nonché incentrato su questioni universali capaci di unire nel rispetto delle differenze. A tal fine, compito dello Stato è quello di contribuire a formare e valorizzare questi momenti di dialogo in cui confrontarsi con le diverse storie e memorie, alla ricerca di punti di contatto e di incontro nei quali riconoscersi come partecipi della comunità sociale. In questo quadro, per progettare un efficace percorso di integrazione, può essere utile far conoscere alle comunità degli immigrati i messaggi universali che il nostro Paese, sia attraverso la sua storia, sia grazie alle sue opere d'arte, ha donato al mondo intero. Una specifica mission di cui la prefettura può farsi carico è quella di promuovere una riflessione sulle diverse identità culturali e comunitarie presenti sul territorio, intorno all'identità "primaria" e unificante di esseri umani. Si tratta, dunque, di sostenere un ampio progetto culturale in cui il dialogo sui valori universali porti a mettere a nudo le responsabilità associate alla nostra umanità condivisa, al fine di prevenire situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione.

Il crescente fenomeno dell'immigrazione impone, poi, una riflessione sul concetto di cittadinanza. La prospettiva futura è quella di superare un'idea di cittadinanza legata esclusivamente a concezioni di stampo etnico - territoriale, in favore di un'idea di matrice socio-culturale connessa all'effettività dell'inserimento economico-sociale e politico di chi intende stabilirsi nel nostro Paese. Una cittadinanza, cioè, vissuta non solo in ragione del senso di appartenenza, vale a dire del formale riconoscimento giuridico del far parte di uno Stato, ma anche in virtù di una partecipazione attiva, sostanziata di diritti e di doveri alla vita della comunità. Diritti e doveri perché, se è evidente che il riconoscimento dei diritti fondamentali può fornire un mezzo di difesa importante contro forme di discriminazione e sfruttamento, è altresì necessario rinvigorire il legame della cittadinanza ai doveri di solidarietà sociale,



indispensabili per alimentare una solida convivenza all'interno di una cornice di pluralismo culturale.

Sia per quanto attiene alle politiche di immigrazione, relative agli aspetti che regolano le condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri nel territorio della Repubblica, sia con riferimento alle politiche per gli immigrati, relative alle azioni in ambito sociale finalizzate ad attuare una integrazione degli stranieri presenti sul territorio italiano, appare sempre più indispensabile per le prefetture razionalizzare e rafforzare il sistema di collaborazione con le Autonomie territoriali. Al riguardo, va segnalato come il citato disegno di legge delega di riforma del T.U. n. 286/98 preveda una riorganizzazione degli Sportelli Unici per l'Immigrazione attraverso una sinergia che coinvolge gli enti pubblici nazionali, gli enti locali, le associazioni datoriali e dei lavoratori, nonché le associazioni di volontariato. Ciò anche per dare concreta attuazione all'art. 118, comma 3, della Costituzione che prevede forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia dell'immigrazione, al fine di dare maggiore efficacia ed uniformità alla gestione del fenomeno dell'immigrazione sul territorio.

## **2.7 Il capitale sociale e la governance**

Il prefetto costituisce un sicuro punto di riferimento dei cittadini e delle amministrazioni locali, che lo hanno sempre visto in prima linea, nei momenti difficili, nelle emergenze, nei momenti critici delle tensioni sociali, svolgere un prezioso ruolo di coordinamento, di raccordo e di mediazione. Quella funzione di mediazione ridefinita alla luce dei concetti di “capitale sociale” e “governance” intesi come “rete”. Il prefetto dovrà tenere in debito conto le dinamiche della rete che va ad ampliarsi in modo coerente con la cultura propria e conformemente al significato e al senso delle relazioni che la compongono. Il prefetto dovrà porre attenzione anche al cosiddetto capitale sociale che si alimenta dei contatti e dei legami di rete e li riproduce senza esaurirsi in essi, avvalorandoli attraverso la dimensione culturale che è propria delle sue relazioni sociali costitutive. Perché la rete sia una risorsa è necessario che essa venga riconosciuta non solo come un insieme di legami e valori condivisi, bensì quale intreccio di relazioni sociali di reciprocità e fiducia che ovviamente creano rete e veicolano cultura. Come lo stesso D.P.R. n. 180/2006 lascia chiaramente intendere, al prefetto si chiede oggi di contribuire a consolidare e ad accrescere il capitale civile del territorio al quale egli viene assegnato e dal quale dipende in massima parte lo sviluppo dello stesso. Difatti, proprio le peculiarità professionali ed istituzionali del prefetto favoriscono il collegamento fra le tre sfere

in cui si articola la società: la società civile, la società commerciale, la società politico-istituzionale. Un prefetto che riesce a portare attorno al proprio tavolo i rappresentanti di società civile, business community ed enti pubblici locali darebbe il più grande contributo che si possa immaginare al progresso economico e sociale del territorio affidato alle sue cure.

Da un'analisi sociologica dell'amministrazione pubblica, si evince pertanto che la figura del prefetto tiene conto delle "reti" e del "capitale sociale" nell'implementare momenti di legittimazione e rafforzamento delle istituzioni, connotazioni tipiche di un'*amministrazione colloquiale* e della *sussidiarietà*. Si tratta, sicuramente, di un nuovo corso che rompe con i metodi del passato e mette in campo best practices avviate da prefetture ed Enti Locali, inaugurando una stagione di "sviluppo partecipato" sui valori della cooperazione e della responsabilità sociale.

Occorre, innanzitutto, specificare che cosa significa "governo" e "governare". Nell'accezione più nota dei termini si potrebbe fare riferimento alla "detenzione del potere pubblico". Scrive a questo proposito Lucio Levi che *"in prima approssimazione e in base ad uno dei significati che il termine ha nel linguaggio politico corrente, si può definire il governare come l'insieme delle persone che esercitano il potere politico, che determinano cioè l'indirizzo politico di una data società"*<sup>4</sup>.

La *governance* può anche indicare un governo al di là della politica, sia in termini integrativi che correttivi, come è nel caso di governance quale categoria esplicativa del rapporto fra sfera politica e società civile. Così si utilizza un termine inglese per uscire fuori dalla rigidità schematica delle istituzioni e per alludere a un'attività di direzione che, per quanto possa essere politicamente intrisa, non corrisponde mai esattamente con l'attività degli organi di governo. In questo senso *governance* diventa sinonimo di "governo informale", non istituzionale, né istituzionalizzato o istituzionalizzabile, e viene affiancato e contrapposto al concetto di *government*, quest'ultimo più vicino, si ritiene, a un'idea statuale di governo.

Per *government* può intendersi un qualsiasi regime politico, dato *"dall'insieme delle istituzioni che regolano la lotta per il potere e l'esercizio del potere e dei valori che animano la vita delle istituzioni"*.

La *governance* ha a che fare con la politica, intesa come attività di direzione, ma non è politica in senso stretto, è governo ma non coincide con gli organi di governo. Si va dalla

---

<sup>4</sup> L. Levi, voce "governo" del *Dizionario di politica* da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Utet, Torino, 1983, p. 489.

*metropolitan governance*<sup>5</sup>, che traccia i confini geografici ritagliandone le peculiarità spaziali, alla *multilevel governance*<sup>6</sup>, a sua volta derivato della *European governance*<sup>7</sup>, dalla *mondial* o *global governance* alla *cosmopolitan governance*, che combina le peculiarità locali e globali; dalla *corporate governance*, tipica delle formazioni sociali specifiche, per lo più imprese *no profit*, alla *governance organizzata*, tesa a riconoscere l'effettiva miscela emergente nelle diverse società occidentali tra potere politico e poteri sociali; dalla *human governance*, volta al miglioramento dell'ordine sociale, economico e politico esistente, alla *responsible governance* di uno sviluppo stabilito su basi democratiche, eque e sostenibili; dalla *governance* attenta alle problematiche sociali e alle minoranze, alla *environmental governance*.

La governance dipende poi dal capitale sociale di una data collettività e dai suoi mutamenti, soprattutto in riferimento alla rivoluzione organizzativa ed alle forme reticolari delle società tardo-moderne, nella direzione segnata dall'orizzontalità dei rapporti sociali.

Un primo ordine di considerazioni per comprendere la governance consiste nel distinguere se si tratti di: un concetto o una categoria analitica; una rappresentazione simbolico-ideologica; una prospettiva teorica; un'attività; un metodo o un approccio; un sistema di norme.

La governance intesa come *categoria analitica* è definibile come “*un'area concettuale utile per diagnosticare i problemi e permeare le pratiche*”. L'area concettuale, che il termine ispira, è costituita da quesiti più che da risposte, e da problematiche più che da soluzioni. La governance è un concetto che imprigiona il mutamento sociale il quale viene colto nelle sue esigenze di guida, quelle che non sono più e quelle che non sono ancora ma che dovranno, in qualche forma e in qualche modo, “essere” poiché in gioco vi è la possibilità di “tenuta insieme” e di “tenuta nel tempo” dell'ordine sociale. Conoscere la governance significa, dunque, distinguere tra una dimensione teorica e una dimensione operativa o anche tra una dimensione immateriale, che si esprime negli scambi comunicativi e nella circolazione e nell'uso di simboli, ed una materiale, che si manifesta nell'organizzazione e nell'impiego degli spazi, della natura e degli artefatti.

---

<sup>5</sup> A titolo esemplificativo OECD, *City for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, OECD Publications Service, Paris, 2001.

<sup>6</sup> Commissione Europea, *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, 2001; Bache, M. Flinders, *Multilevel Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

<sup>7</sup> Commissione Europea, *Relazione della Commissione sulla governance europea*, Lussemburgo, 2003; P. Magnette, “*European Governance and Civic Participation: beyond Elitist Citizenship?*”, *Political Studies*, 1, 2003.

La governance formulata nei termini di *rappresentazione* fa suoi i tratti distintivi dell'ideologia nella sua accezione minimale quale “*complesso di valori, credenze in parte vere e in parte false, opinioni, atteggiamenti, inerenti alla natura dell'uomo e della società, con gradi diversi di spiegazione e di sistematicità, condiviso in varia misura dai membri di una classe sociale, un gruppo di interesse, una élite, una professione, un partito*”<sup>8</sup>. In questo caso la governance coincide con un'idea di *empowerment* di cittadini capaci e responsabili nella difesa dei propri interessi, nonché nell'attivazione e nel coinvolgimento di circuiti virtuosi di funzionamento della sfera pubblica e della democrazia. Può anche riguardare la società nella sua interezza, come quando governance sta per “*auto-organizzazione di reti organizzative*”<sup>9</sup> e coincide con “l'autonomia delle reti, ovvero la capacità-abilità delle reti di attivare un proprio percorso concreto di azione senza il ricorso alla guida di un organismo pubblico dotato di autorità”.

Secondo March e Olsen in riferimento alla governance è possibile enucleare due prospettive: quella di scambio e quella istituzionalista. Gli assunti di partenza della prospettiva di scambio sono quelli tipici delle teorie del comportamento razionale dell'attore. La politica risulta pertanto fatta da attori razionali che scambiano volontariamente, in vista della formazione di coalizioni. La politica è un meccanismo che aggrega le preferenze individuali per tradurle in azioni collettive attraverso contrattazioni razionali, negoziati, coalizioni e scambi. In quest'ottica la governance democratica può considerarsi come un meccanismo di traduzione di preferenze e risorse individuali in azioni collettive attraverso l'individuazione e la formazione di coalizioni a sostegno di politiche pubbliche che stimolano scambi Pareto-ottimali fra i cittadini<sup>10</sup>. Lì dove, e nella misura in cui, le regole, gli interessi e le risorse incidono in maniera non deterministica ma manipolabile sulla formazione delle coalizioni e sul processo di definizione del conflitto di interessi, c'è spazio per la governance. Il potere che evoca sembrerebbe risiedere nel “controllo dei margini di incertezza” di crozieriana memoria, nella gestione delle *cleavages*, e nella fissazione delle linee di divisione lungo le quali orientare determinati corsi d'azione piuttosto che altri.

Secondo una prospettiva istituzionale, la governance implica la capacità di far emergere attori politici in grado di capire il funzionamento delle istituzioni politiche, gestendole in modo efficace. In questo senso, la governance, da un lato, può dirsi il prodotto dell'appartenenza ad una determinata comunità politica e agli istituti della cittadinanza, dall'altro “si propone di

---

<sup>8</sup> L. Gallino, *Dizionario di sociologia*, Utet, Torino, 1993.

<sup>9</sup> E. Finocchiaro, “*Nuove strategie di governance urbana*”, *Sociologia urbana e rurale*, XXVII, 76, 2005.

<sup>10</sup> J. March, J. Olsen, *Governare la democrazia*, il Mulino, Bologna, 1997.

incoraggiare gli individui, ognuno con la sua combinazione d'identità e interessi, a compiere il proprio dovere di cittadini”.

La governance intesa come *attività* segnala “*la crescente capacità auto regolativa dei sottosistemi sociali*”. In questo caso la governance sta ad indicare l'attività e/o capacità di “autoregolazione sociale”. Non c'è più dunque qualcuno che dirige qualcos'altro (o qualcun altro): c'è, piuttosto, una sorta di potere istituyente del sociale<sup>11</sup>, quest'ultimo, a sua volta, variamente interpretabile come società, società civile, organizzazioni sociali. Una governance intesa come “riduzione delle distanze” tra società civile e sfera politica, confronto necessario, inderogabile.

La governance come *metodo conoscitivo* costituisce un insieme di tecniche o un approccio per la comprensione della realtà. Non ci si preoccupa più soltanto che l'interesse generale venga soddisfatto dalle istituzioni democratiche ma ci si chiede quale sia l'interesse generale e, soprattutto, chi e attraverso quali processi, sia deputato a rispondervi. Il metodo conoscitivo della governance è attento anche alle informazioni e al processo di ottenimento delle stesse.

La governance come *metodo operativo* o *strategia* può essere spiegata come un'azione di rete a somma positiva per i singoli attori che nel complesso riesce a tutelare l'interesse collettivo. Il paradigma della governance costituisce un approccio utile laddove scopriamo che la pubblica amministrazione non governa più la maggior parte delle variabili che sono rilevanti per la tutela dell'interesse pubblico, ovvero quando l'azione pubblica è strutturalmente debole o insufficiente o copre solo parzialmente gli obiettivi che tutelano l'interesse pubblico. Generalmente, esso viene adottato nel processo di produzione delle politiche pubbliche. Nota a questo proposito Segatori in “*Governance e democrazia nell'esperienza italiana*” che “*in ambito politico, la governance viene oggi intesa come un processo di elaborazione, di determinazione, di realizzazione e di implementazione di azioni di policies, condotto secondo criteri di concertazione e di partenariato tra soggetti pubblici (Stato e/o istituzioni di livello sopranazionale o intranazionale e soggetti privati o del terzo settore)*”.

Il governo delle “reti” è per lo più un processo di distribuzione delle responsabilità. Il consenso che occorre per ogni azione responsabile è il risultato di un processo continuo di negoziazione e di costruzione collettiva nella quale sono sempre possibili crisi e rischi.

---

<sup>11</sup> M. Magatti, *Il potere istituyente della società civile*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

Il mettersi attorno ad un tavolo per apprendere, ponendo in discussione abitudini e schemi di comportamenti consolidati, per aprirsi alla ricerca di soluzioni non è affatto un esito scontato ma il punto di avvio del processo che prefetture di molti contesti italiani stanno faticosamente cercando di attivare puntando sull'ampiezza della partecipazione, fondamentale elemento per un processo inclusivo. Affinché i comportamenti possano mantenersi responsabili e gli accordi auto vincolanti, ciascuno deve percepire "il patto sociale" come coerente con le proprie auto rappresentazioni. La società reticolare per realizzarsi ha bisogno di pratiche concertative, centrali per lo sviluppo locale, che guardino all'ambito territoriale a carattere locale laddove emerge il ruolo di coordinamento del prefetto, ai soggetti da coinvolgere suscitando proposte, al tavolo che realizza. In questo senso sembrano inserirsi in maniera promettente le pratiche di "pianificazione strategica", "programmazione negoziata", i Patti Territoriali, gli Accordi di Programma, i programmi di riqualificazione urbana, i progetti di Agenda 21 locale, i piani strategici delle città o i progetti comunitari come Urban, Leader, Equal laddove il prefetto assume un ruolo di primo piano di impulso.

Le istanze sollevate dalla governance implicano la democratizzazione della direzione politica per mezzo della democratizzazione della società. Governance diviene pertanto sinonimo di potenzialità di democratizzazione socio-politica che non necessariamente crea nuove forme di organizzazione ma sicuramente occupa nuovi spazi soggetti alla logica della orizzontalità, della trasversalità e dell'informalità.

Si può anche parlare di "governance sussidiaria"<sup>12</sup> quale fatto sociale che implica un "coordinamento fra attori collocati in differenti reti che seguono differenti codici simbolici politici, sociali, economici, culturali". La governance diviene una sussidiarietà oltre la politica e un federalismo oltre lo Stato.

Come si evince da quanto scritto, sia pure in maniera esemplificativa e non certo esaustiva, la governance è dunque un *laboratorio* di istanze e di riflessioni e un *cantiere* di fenomeni in divenire. Una sperimentazione denominata "Stati generali" è stata avviata in diverse province. In sostanza si sono riunite le autorità locali e le più significative rappresentanze sociali e sono stati affrontate pubblicamente alcune problematiche cittadine in un dibattito nel quale si discuteva delle possibili soluzioni e delle modalità di intervento, come ad esempio la costruzione di ponti o la previsione di stanziamenti di bilancio in alcuni settori.

---

<sup>12</sup> P. Donati, "La governance della globalizzazione e il principio di sussidiarietà", in C. Mongardini (a cura di), *Governare un nuovo ordine mondiale*, Bulzoni, Roma, 2005.

Le autorità, che si sono messe in gioco, ne hanno ricavato un ritorno di immagine e la comunità ha manifestato il suo gradimento per aver vissuto un momento di significativa partecipazione civica e di piena sussidiarietà alle istituzioni.

Si realizza così un patto tra l'amministrazione e le rappresentanze della società civile che si manifestano in diversificate forme di volontariato: la prima mette a disposizione il proprio patrimonio di conoscenza ed esperienza ed individua le modalità della collaborazione; le associazioni assicurano prestazioni concordate e chiedono in cambio la legittimazione, ovvero il riconoscimento del rilievo costituzionale della finalità associative. Si tratta di implementare un'attività storicamente già svolta dai prefetti sul territorio arricchendo una competenza professionale formata "sul campo" con nuovi elementi di conoscenza.

## CAPITOLO III

### Il Prefetto e le Autonomie locali

#### 3.1 Il federalismo amministrativo

La revisione costituzionale segna un radicale mutamento nell'assetto della Repubblica italiana a favore di una valorizzazione delle autonomie regionali, provinciali e locali. L'ulteriore passo del processo di riforma costituzionale verso il federalismo configura un regionalismo avanzato che avvicina l'Italia al fenomeno della "regionalizzazione e federalizzazione del potere pubblico".

Il nuovo Titolo V della Costituzione stabilisce, all'art.114, l'equiparazione di Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni allo Stato nella composizione della Repubblica al fine di garantire un equilibrio tra i diversi livelli di governo sul territorio, così come richiesto dal principio di leale collaborazione e dall'irrinunciabile esigenza di assicurare l'unità del Paese. Il novellato art.117 rivoluziona i criteri di ripartizione del potere legislativo tra il Governo centrale e le Regioni, attribuendo a queste ultime competenze legislative esclusive e concorrenti con lo Stato ed elevando la potestà legislativa delle Regioni. Prima della riforma, nella competenza delle Regioni rientravano solo materie esplicitamente loro attribuite dalla Costituzione, mentre adesso vengono fissate le materie rientranti nelle competenze dello Stato. Il legislatore statale, quindi, non ha più competenza generale, ma solo esclusiva in materie stabilite, può intervenire per determinare i principi in materie concorrenti e per fissare i limiti trasversali.

Spetta allo Stato legiferare in materie particolarmente delicate quali politica estera e rapporti internazionali; coordinamento dei rapporti con l'Unione Europea; immigrazione e questioni relative alla cittadinanza; ordine pubblico e sicurezza; giurisdizione e giustizia amministrativa; legislazione elettorale; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Su tutte le materie non riservate espressamente allo Stato, le Regioni esplicano la potestà esclusiva senza ingerenze degli organi centrali. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Accanto



alla legislazione esclusiva, le Regioni, sentiti gli Enti Locali, possono richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di competenza concorrente nei settori della sanità, dell'istruzione, delle professioni, delle attività produttive, delle infrastrutture, nonché in materia di legislazione riservata esclusivamente allo Stato, quali l'istruzione e la tutela dell'ambiente.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata, invece, alla legislazione dello Stato.

La revisione costituzionale ha inteso, poi, distribuire ex novo le funzioni amministrative attribuendole, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai Comuni, (art.118 Cost.), salvo i casi di assicurare l'esercizio unitario.

L'effettiva realizzazione del nuovo regionalismo nell'ambito delle garanzie dei principi fondamentali per i cittadini dipende in misura crescente dal modello di finanziamento delle autonomie regionali e locali da attuare secondo i principi del nuovo art.119 della Costituzione. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni hanno risorse autonome, nel senso che il novellato testo costituzionale prevede il principio dell'uso compartecipativo del gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Essi, poi, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri.

Un altro aspetto della riforma costituzionale è rappresentato dal fatto che il Governo centrale non esplica più alcun controllo sulla legislazione regionale e/o delle Province di Trento e Bolzano. Infatti, si prevede per le Regioni ordinarie l'abolizione della figura del Commissario del Governo. Pertanto, le leggi regionali e/o provinciali entrano in vigore non appena approvate dal Consiglio e promulgate dal Presidente della Giunta regionale.

Il policentrismo ed il pluralismo autonomistico, in qualunque riorganizzazione ordinamentale di stampo federalista, determinano la necessità di assicurare strumenti che evitino spinte secessioniste e che, raccordando tra loro le articolazioni istituzionali, nel rispetto delle diverse identità locali, assicurino il mantenimento di un omogeneo standard nel godimento dei diritti di cittadinanza italiana ed europea.

Indispensabile perciò l'individuazione di una figura in grado di ricondurre ad unità i diversi interventi statali sul territorio interfacciandosi e dialogando in modo chiaro e

tempestivo con il governo locale. Ruolo che non poteva non essere assegnato al prefetto il quale, da sempre, ha fatto della rappresentanza generale dello Stato e dell'esercizio delle funzioni di raccordo e coordinamento, ora rivisitate in un'ottica partecipativa e di collaborazione, il "sé" del proprio ruolo istituzionale. Peraltro l'evoluzione storica di tale figura lo accredita come il garante della legalità e, dunque, quale autorevole interprete dei diversi regimi politico-istituzionali succedutisi in oltre duecento anni di vita, nonché come polo di riferimento del diverso atteggiarsi, nel corso del tempo, del complesso rapporto che lega autonomie locali ed organi centrali.

Già, il 14 ottobre 1970 il presidente della Repubblica, Giuseppe Saragat, nel rivolgersi ai prefetti, sottolineava come nell'ambito dell'autonomia regionale la loro funzione acquistasse un significato nuovo e di ampia portata, non solo sul piano strettamente amministrativo, ma su quello dello spirito delle istituzioni. Al riguardo, infatti, il presidente Saragat metteva in risalto il ruolo nuovo che spettava ai prefetti, affermando: *“voi sarete elementi di raccordo fra autorità centrali ed enti locali e, per questa via, tramiti di quell'osmosi che deve sussistere fra il tutto e le sue parti. Sarete mediatori di una visione non particolarista dei problemi anche se pertinenti una singola zona”*. Alle parole del Capo dello Stato fecero eco le osservazioni del ministro dell'Interno, Restivo, il quale osservò che l'istituto prefettizio non era affatto antitetico allo slancio autonomistico dell'ordinamento repubblicano, ma che, al contrario, era lecito affermare che proprio l'adempimento dei principi posti dall'art. 5 della Costituzione postulava la necessità di un permanente elemento strutturale che, assicurando la presenza dello Stato, anche a livello provinciale, garantisse il collegamento e la mediazione fra esigenze unitarie e spinte autonomistiche. *“Sono funzionari, -afferma il ministro nel suo intervento- che nel loro impegnativo lavoro sono spesso mediatori di acuti conflitti sociali, che condividono le aspettative e talora le ansie delle comunità locali, testimoni delle spinte di progresso e dei più vitali fermenti che ne animano il divenire; ed essi ci danno la certezza che, nello svolgimento dei delicati compiti che sono chiamati ad assolvere, porteranno un alto contributo di sensibilità politico-sociale e di apertura democratica, che, unito a tradizionali doti di competenza, di abnegazione e di laboriosità, costituirà un prezioso strumento per la salvaguardia e la continuità delle istituzioni democratiche e per il più sensibile sviluppo della vita sociale del paese”*.

### 3.2 Il Rappresentante dello Stato e il sistema delle Autonomie

La soppressione della figura del Commissario di Governo, incompatibile con un sistema che pone sullo stesso piano dello Stato gli enti territoriali esponenziali, ha indotto il legislatore ad introdurre, in base alla previsione dell'art.10 della legge n.131/03, la nuova figura del *“Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie”* incardinandola in capo al prefetto preposto dell'U.T.G. avente sede nel capoluogo di Regione. A quest'ultimo, viene, infatti, attribuita, in via prioritaria, la cura delle *“attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le Istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche attraverso le Conferenze”*. A ciò si aggiunga il compito di promuovere *“l’attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione”* previsto da leggi statali nelle delicate materie indicate dall'art.118 della Costituzione, quali immigrazione, ordine pubblico e sicurezza ad eccezione della polizia amministrativa, tutela dei beni culturali. Sempre al prefetto è conferito l'incarico di promuovere l'attuazione delle misure di coordinamento definite in Conferenza Stato-Città e Autonomie locali unitamente *“all’esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei Ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all’art.120 della Costituzione”*.

Si tratta di un'ampia area d'interventi, con connotazioni fortemente politiche oltre che tecniche, che si sostanzia con il conferimento di compiti, non predeterminati né facilmente predefinibili, ma che si possono concretizzare in quelle iniziative, da sempre patrimonio dei prefetti, che, di volta in volta, si rivelano idonee a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione.

La ratio ispiratrice dell'azione resta quella di assicurare che i nuovi assetti di competenze previsti dalla riforma si sviluppino secondo strategie finalizzate all'integrazione e all'ottimizzazione degli interventi sul territorio, in modo da assicurare risposte coerenti, efficaci ed efficienti nei confronti del cittadino. Del tutto naturale, pertanto, il richiamo alla Conferenza quale sede in cui esercitare tali funzioni, specie sfruttandone la flessibilità organizzativa che ne consente una composizione, a modulazione variabile, attagliata di volta in volta alle diversificate problematiche.

Con la disposizione in questione viene, inoltre, chiaramente confermata l'introduzione, per l'U.T.G. del capoluogo di Regione, di una disciplina, immediatamente operativa, che lo differenzia rispetto agli altri U.T.G. operanti in ambito provinciale, riaffermando l'esigenza di delineare, a livello regionale, un interlocutore più robusto nel rapporto con le Regioni e le

autonomie. Da un lato, infatti, le prefetture, che potremmo dire “regionali” vengono distinte dalle altre, ufficializzandole quali rappresentanti dello Stato con il sistema delle autonomie, con un particolare taglio nei confronti delle Regioni e con una privilegiata interlocuzione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri; ipotesi, questa, suffragata anche dal peculiare regime del provvedimento di preposizione del prefetto al predetto U.T.G., che richiede anche una condivisione da parte del Ministro degli Affari Regionali sulla proposta del ministro dell’Interno. Dall’altro, nonostante la riforma del Titolo V della Costituzione parifichi gli enti territoriali minori alle Regioni, resta confermato il tradizionale ruolo del ministro dell’Interno quale interlocutore istituzionale degli enti locali, i quali, in più occasioni, hanno chiesto di avere un referente distinto rispetto alle Regioni. Peraltro, questo regime differenziato potrebbe far ipotizzare per il futuro il consolidamento di una posizione di “sovraordinazione”, in capo alla prefettura del capoluogo di Regione che, seppur finora esclusa, potrebbe risultare funzionale all’equilibrio del sistema.

Orbene, è proprio tramite l’azione del prefetto rappresentante dello Stato che si vanno progressivamente precisando i contorni di un sistema istituzionale tendenzialmente paritario tra i governi del territorio, rispettoso di una lealtà istituzionale non solo dichiarata ma pure invocata e praticata, esigente sul piano dell’attuazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, vissuto all’insegna di una compatibilità, pure sociale, tra globalizzazione e localizzazione. Un sistema che è poi spiccatamente teso ad individuare un modello nuovo pure sotto il profilo della statualità, a livello amministrativo e gestionale, per soddisfare la necessità di garantire quei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali consacrati e contenuti della nostra Costituzione, un sistema suscitatore di una ricca forma di autonomia dei soggetti comunali, provinciali e regionali spinti però ad un’unione di intenti con il soggetto statale al quale spetta, attraverso il prefetto, rappresentante dello Stato e del Governo nazionale, garantire l’unità ordinamentale, amministrativa, giuridica e sociale che l’articolo 5 della Costituzione impone per salvaguardare il tipo di repubblica democratica scelta dai Padri costituenti ormai sessanta anni fa.

Non vi è stato il cedimento della figura prefettizia di fronte all’incalzante incedere del sistema delle autonomie, né si è assistito alla scomparsa del disegno parallelo istituzionale incentrato sulle due linee Stato-Autonomie, ma questa copresenza ha assunto negli scorsi anni una nuova originalità fatta di intersezioni, di sana dialettica democratica e di confronti, spesso animati ma sempre rispettosi, i quali hanno modificato l’originale assetto delle due linee che

difficilmente prima si incontravano, quasi timorose di un possibile risultato positivo derivante da una leale collaborazione.

L'unità nella diversità si coniuga bene con l'affermazione di un sistema sociale, istituzionale e territoriale multiforme e poliarchico dove è fondamentale che qualcuno faciliti il raggiungimento di un equilibrio formale e sostanziale richiedendo a tutti i soggetti in campo ponderazione e compensazione da realizzarsi all'interno del circuito istituzionale. La funzione del prefetto rappresentante dello Stato diventa allora imprescindibile perché la realtà ci consegna oggi una situazione in cui dinanzi a domande impellenti dei cittadini, le istituzioni e chi le rappresenta non sempre comprendono quanto siano inutili azioni isolate o illusioni esclusiviste le quali allontanano ogni ipotesi di risposta e di soluzione di qualsiasi problema. Il prefetto, qualsiasi prefetto in sede, può essere motore della governance utile e in grado di avvicinare i problemi dei cittadini ai competenti centri decisionali, raccordando l'attività di questi ultimi soprattutto nella determinazione e nell'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che vanno garantiti su tutto il territorio nazionale.

Quella affidata al prefetto rappresentante dello Stato è una “*primazia cooperativa*”, come viene definita da Carlo Mosca, idonea a ricucire e a ritessere la rete istituzionale, senza espropriare le competenze di alcun soggetto coinvolto il quale deve sentirsi libero nelle sue determinazioni perché facente parte di un quadro armonico che non vede la supremazia di alcuno, ma funziona in base ad intese collaborative e secondo procedure concordate e garanti dell'autonomia di ciascuno. Una primazia cooperativa, quindi, che in virtù degli insegnamenti della Corte Costituzionale, ha il compito di tutelare le istanze unitarie della Repubblica e il fondamentale equilibrio dei poteri e dell'identità dei valori repubblicani imperniati su una compresenza integrata tra Stato ed Autonomie. Se l'azione del prefetto rappresentante dello Stato è venuta ad articolarsi sul territorio basandosi su questi criteri e su tali linee guida, come in molti casi è avvenuto, si può certamente affermare che il modello è servito a governare insieme i difficili processi derivanti dalle nuove fenomenologie sociali, economiche, religiose, culturali e politiche mediando così, in maniera positiva, il rapporto tra istituzioni e cittadini e realizzando una vera sintesi istituzionale che è poi uno degli obiettivi che i cittadini pretendono dal prefetto. Questi, come rappresentante dello Stato, quando ha agito secondo i canoni richiamati ha, in questi ultimi anni, personificato quel nuovo modo di essere e di fare Stato, la nuova forma di statualità. Egli ha incarnato e dovrà farlo in avvenire, se si intende continuare a perseguire l'unitarietà del sistema nazionale, una figura di coinvolgimento di tutti i soggetti

delle istituzioni che desiderano ritrovarsi intorno a procedimenti partecipati e vissuti su tavoli paritari dove è più facile e riesce meglio attivare la potenzialità e la ricchezza di un utile ed efficace policentrismo. Il prefetto rappresentante dello Stato non ha, ormai da tempo, il compito di difendere la concezione statocentrica. Anzi, egli è l'artefice di una nuova statualità che privilegia la sussidiarietà verticale ed orizzontale, che misura con prudenza le diverse velocità con cui procedono le differenti autonomie, che fa emergere la specificità di un modello italiano di democrazia repubblicana.

### **3.3 I nuovi rapporti tra Centro e Periferia**

A marcare punti in favore del decentramento, almeno negli ultimi cinque lustri e non solo in Italia, stanno gli esiti, per quanto imperfetti, di riforma in senso federale dello Stato e il continuo richiamare la necessità di ampliamento degli ambiti di sussidiarietà. Accenti autentici di tale nuovo approccio, quasi un segnale di post-modernità, si rinvengono poi, ancor più di recente, nei confronti di forme nuovissime di periferia, quali quelle impostesi alla ribalta nei grandi centri urbani. Le città di oggi e del domani si delineano come il luogo per antonomasia della residenza umana. Si tratterà, quindi, di entità da amministrare sempre meno in termini di identità strutturate e sempre più in modo da gestire differenze ed analogie. In questi nuovi contesti, ci si dovrà impegnare a confrontarsi con l'insorgere di nuovi soggetti sociali tra loro antagonisti, destinati a prendere il posto delle storiche classi sociali, dando luogo, probabilmente, a conflitti, impliciti ed espliciti, che disegneranno quasi certamente un diverso modo di fare amministrazione. Volendo, insomma, dar corpo a una lettura che tenga a interpretare la tendenza significativa sottesa a questa nuova frontiera del decentramento, essa potrebbe dare luogo alla definizione di una "*periferizzazione armonica*". In altri termini, ove si intenda prefigurare un futuro di modernizzazione, sociale ed amministrativa, esso non potrà prescindere dal modello centro-periferia, attribuendosi al centro il compito di impostazione il quadro delle politiche più direttamente afferenti ai nodi vitali dei diritti di cittadinanza (giustizia, sicurezza, lavoro, educazione, salute, previdenza) e alla periferia l'implementazione adeguata alle singole realtà autonomistiche.

E proprio in tale contesto sembrano viepiù aver senso delle amministrazioni periferiche, quali strutture snelle dello Stato impiantate sul territorio, in grado sia di salvaguardare la coerenza del sistema politico-amministrativo, sia di porsi quale fermento catalizzatore, cioè

punto di riferimento e di impulso, per la collaborazione e l'ausilio, in termini di sussidiarietà, a vantaggio di politiche delle autonomie tanto efficaci quanto coordinate.

Della funzione delle amministrazioni periferiche va valorizzato anche il senso del lavoro di sintesi di quanto di Europa, di Stato nazionale e di globalizzazione possa giovare alle rispettive comunità, a discapito dei processi di emarginazione dallo sviluppo e di esclusione, per i singoli e per le collettività, dalle opportunità di cittadinanza allargata. Per far sì, in altre parole, che non sopravvengano ben diversi ed assai pericolosi processi di periferizzazione.

Secondo il nuovo assetto ordinamentale il centro degli interessi diventa la periferia, nei confronti della quale lo Stato mantiene la massima attenzione, innanzitutto per le esigenze di disporre di un flusso continuo di notizie e informazioni sui fenomeni locali che dal territorio si riversano agli organi centrali, assolutamente indispensabili per le scelte di Governo e per l'espletamento delle funzioni di raccordo fra le istituzioni, di impulso e di intervento, anche a carattere preventivo, per assicurare la libera convivenza e l'esercizio delle libertà civili, cioè la sicurezza e la pace sociale. Questo ruolo non può che essere svolto dal ministero dell'Interno, quale amministrazione a competenze generale, e dal prefetto definito dalla legge n.131/2003, art.10, "*Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema della autonomie*". Si tratta di una funzione di primaria importanza al fine di assicurare la coesione istituzionale e sociale necessaria alla sussistenza delle condizioni di convivenza civile che si sostanziano nello sviluppo economico, nell'erogazione di adeguati servizi ai cittadini, nella operatività di una pubblica amministrazione moderna ed efficace.

Il rafforzamento delle autonomie ed il recupero del diritto originario delle municipalità esigono l'affermazione dei principi di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini. Occorreva pertanto un riposizionamento dello Stato sul territorio, dove insistono gli interessi dei cittadini, i quali richiedono una partecipazione più attiva e reclamano la soluzione delle loro problematiche. L'antico centro si è dovuto riadattare e riconvertire per essere sempre più vicino alla periferia. Da qui è partito il grande progetto degli Uffici Territoriali del Governo che vede lo Stato rappresentarsi in maniera unitaria sul territorio come unico soggetto interlocutore del mondo delle autonomie territoriali che, potenziate, costituiscono il modo migliore per aderire compiutamente alla moderna concezione di sussidiarietà e di prossimità. Il territorio provinciale, che costituisce da sempre l'ambito di competenza del prefetto, si conferma oggetto di conoscenza, analisi, valutazione dei fenomeni che coinvolgono gli enti istituzionali e la società civile in tutte le sue componenti. Il territorio, luogo di relazione e di confronto, da cui

partire per impostare l'azione amministrativa del prefetto.

Questo radicamento del prefetto nel territorio costituisce da sempre uno dei punti di forza dell'istituto prefettizio e l'enorme patrimonio di conoscenze a sua disposizione è finalizzato all'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo nel territorio medesimo e ad operare scelte politiche consapevoli tali da consentirgli la percezione degli effetti che l'azione di governo provoca nella realtà locale. Una completa e reale conoscenza del territorio viene realizzata attraverso alcuni "sensori" qualificati quali forze di polizia, ma è acquisita anche attraverso un flusso di informazioni di provenienza varia, spesso supportate da elementi statistici che vengono assunti dagli uffici della prefettura. Il prefetto, anche attraverso l'attività dei suoi uffici, deve pertanto continuare a svolgere quella missione di "osservatore privilegiato" della realtà provinciale in grado di percepire gli aspetti di criticità, sovente anche prima che si manifestino compiutamente e, comunque, "leggere" i fenomeni, in tutti i loro aspetti, che possono turbare la convivenza civile della comunità, incidere negativamente sull'assetto economico – occupazionale della provincia o arrecare turbativa all'ordine e alla sicurezza pubblica.

Conoscenza del territorio significa anche e soprattutto conoscenza delle criticità del sistema politico-amministrativo locale, del funzionamento della pubblica amministrazione, del complesso delle attività economiche presenti nella provincia, tutti elementi che, visti nel loro insieme ed adeguatamente corroborati da dati statistici, consentono al prefetto una immediata ed approfondita lettura di fatti, eventi o semplicemente episodi che possono avere risvolti sulla serena convivenza della comunità. A riprova della particolare importanza attribuita a questo flusso di notizie acquisite dai prefetti, che dalle periferie affluiscono verso il centro, è la istituzione, sin dal 1982 presso il ministero dell'Interno, di una Direzione Centrale per la Documentazione con il compito di promuovere, raccogliere ed elaborare informazioni per la sistematica ed aggiornata rappresentazione della realtà civile e socio-economica del Paese.

Tenendo conto delle citate considerazioni sulla particolare valenza del territorio, non si può non considerare la funzione prefettizia quale massima espressione di uno Stato in sede locale che, pur avendo conferito significative competenze alle autonomie territoriali, si è riservato le funzioni più delicate, tra le quali la garanzia dell'unità del sistema, supportata da una equilibrata azione di raccordo, indirizzo, collaborazione, supporto o intervento sostitutivo se è necessario. Pertanto, appare più che mai opportuna la scelta politica di continuare a mantenere sul territorio una rappresentanza organica dello Stato che funga da raccordo



istituzionale tra centro e periferia e che, anche nell'esercizio di funzioni non scritte ma tradizionalmente assicurate dai prefetti, faccia sì che venga regolarmente garantita la pace sociale e l'esercizio delle libertà civili dei cittadini. A tal riguardo va evidenziato come primaria è la responsabilità del prefetto nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica intesa nel senso più ampio di ordine generale della società, di ordine sociale e di sicurezza partecipata coinvolgente istituzioni e organismi rappresentativi della società civile. Emerge in tale ottica prevalentemente il ruolo del prefetto non di tipo repressivo, ma quale Autorità pienamente inserita al centro del circuito istituzionale e sociale e che opera per rimuovere i fattori che condizionano negativamente l'ordine generale nel senso sopra definito.

Si tratta di funzioni ampie e non sempre inquadrabili in un contesto normativo definito, tradizionalmente assicurate dai prefetti, che mantengono e rafforzano il loro ruolo nell'attuale ordinamento. In concreto, al prefetto è demandato lo svolgimento di delicati compiti di cooperazione e impulso politico e amministrativo per l'indirizzo e il coordinamento delle politiche governative. Il suo ruolo può essere definito come una sorta di camera di compensazione nella quale, attraverso le opportune attività di prevenzione, di mediazione e di composizione, vengono gestiti e possibilmente risolti i conflitti istituzionali e sociali in modo tale da assicurare il rispetto degli equilibri istituzionali fra i vari enti e la pacifica convivenza nell'ambito del territorio provinciale. Questa attività a tutto campo viene svolta da prefetti, come peraltro testimonia l'esperienza di questi anni, proprio in relazione alle esigenze specifiche del territorio di riferimento.

Laddove sussistono condizioni equilibrate nei rapporti tra autonomie locali e organi dello Stato e tra le istituzioni nel loro complesso e vengono erogati servizi efficienti, gli interventi del prefetto si limitano ad un'attività sporadica di collegamento, di impulso o di richiamo all'esercizio corretto delle rispettive competenze.

Diversamente accade in quelle realtà locali contrassegnate da profonda instabilità degli organi degli enti locali, da difficoltà nei rapporti fra i vari uffici, dalla lentezza dell'azione amministrativa, da situazioni di criticità sul versante economico con negativi risvolti sul piano della coesione sociale se non addirittura sul versante dell'ordine e della sicurezza pubblica. In questi casi, il prefetto deve spesso occupare spazi lasciati liberi dalla inattività degli enti presenti nel territorio, al fine di soddisfare le legittime aspettative dei cittadini e operare con strumenti più incisivi ricorrendo a interventi di raccordo sistematici e mettendo gli enti, sovente inadempienti o solo restii ad assumere le necessarie iniziative, di fronte alla pressante ed

inderogabile esigenza di rispondere positivamente alle istanze della comunità locale.

Queste due modalità di intervento prefettizio, che ovviamente vanno modulate in relazione alle specifiche esigenze del territorio, corrispondono, in linea di massima, nel primo caso alla situazione che si verifica nel nord della penisola, dove notoriamente gli enti locali hanno raggiunto una maggiore efficienza organizzativa e rivendicano in pieno l'esercizio delle competenze loro attribuite dalle norme, e, nel secondo caso, a quella che si registra nelle regioni meridionali, dove è ancora insufficiente il livello di modernizzazione delle autonomie locali e dove il prefetto si trova ad operare negli ambiti più disparati, per fronteggiare le conseguenze derivanti dalla mancata soluzione di importanti problematiche che investono la comunità.

### **3.4 Il pluralismo territoriale, la funzione di coordinamento e di leale collaborazione tra i diversi livelli di Governo**

Già con la legge delega n. 59/97 veniva prefigurata l'attribuzione all'organo di rappresentanza periferica dello Stato di funzioni di raccordo e integrazione, da un lato con le Regioni, gli enti locali e gli uffici statali periferici, attraverso diversi strumenti di concertazione, dall'altro, tra il complessivo sistema territoriale e il centro. Il tutto, a prescindere dalle sedi di confronto, previste a livello centrale, tra lo Stato ed il sistema delle autonomie con l'istituzionalizzazione delle varie Conferenze (Stato-Regioni; Stato-città-autonomie locali; Conferenza unificata). D'altronde, tenuto conto che l'integrazione per essere efficace si deve realizzare sul territorio, tra le sue varie componenti, ne deriva che la correlata funzione di "cerniera", in linea con il principio di sussidiarietà, non poteva che essere svolta dal livello statale "a competenza generale" più vicino al cittadino ed al tessuto locale. Le predette funzioni trovano fondamento, come già evidenziato, in diverse disposizioni normative, da una parte nel d. lgs. n. 300/99 e, dall'altro, nella normativa di razionalizzazione delle competenze del ministero dell'Interno e, dunque, del suo organo.

In tale ottica, la rappresentanza periferica dello Stato sul territorio, forte della sua terzietà, va esercitata offrendo sostegno, collaborazione, iniziativa e spazi di mediazione neutrali e autorevoli ai diversi attori in ambito locale, nonché svolgendo una funzione di garanzia degli enti locali nei rapporti con le Regioni, nel senso di agevolare il perseguimento degli obiettivi programmatici fissati dalle stesse e sostenendo il progressivo concretizzarsi, da parte degli enti locali, delle loro capacità di autonomia, fortemente affermate dalla Costituzione. Si

tratta, inoltre, di assicurare la circolazione delle informazioni, di fungere da terminale di coordinamento tra centro e periferia, intesa nel suo complesso, al fine di garantire l'adeguatezza degli interventi politici e finanziari sul territorio. Pertanto, la figura del prefetto realizza un percorso a "doppio senso" in aderenza ad una rinnovata e ridisegnata presenza dello Stato sul territorio, intesa a salvaguardare e sostenere l'ente locale quale valore fondante della Repubblica, secondo un modulo non più gerarchizzato, ma partecipativo e relazionale e, con l'obiettivo comune, di assicurare il benessere della collettività, la qualità della vita e la vivibilità del territorio.

Per quanto attiene al raccordo a livello regionale, il prefetto può assicurare, sul piano orizzontale, un coordinamento generale delle iniziative da attuare e/o attuate da parte di tutti gli attori istituzionali che, a vario titolo, incidono sul territorio e, sul piano verticale, può porsi quale punto di snodo con il Governo centrale, operando sul fronte della neutrale prospettazione delle problematiche dell'area regionale, orientando interventi e facendo affluire risorse.

Una lettura avveduta dell'impianto riformatore, ne mette, infatti, in risalto la sua caratterizzazione più significativa, l'essere un autonomismo o federalismo definibile "cooperativo" e "collaborativo", aspetto, questo, che ben si coniuga con la valorizzazione delle autonomie. Emblematico, in tal senso, il combinato disposto degli artt. 2 e 10 della legge n.131/03 che, proprio in relazione alle funzioni fondamentali degli enti locali, richiama il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, prevedendo "*specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato*". Il criterio in questione diventa, pertanto, fattore catalizzante della governance nella prospettiva di un sistema policentrico integrato, nel quale il fulcro è costituito dal territorio, sia in ragione dell'importanza dei soggetti istituzionali, le autonomie, che lo rappresentano, sia per la capacità di dare immediata risposta al cittadino, sia in quanto, vale la pena ribadirlo, è sul territorio che si sperimenta la coesistenza tra Stato e, dunque, il suo organo di rappresentanza generale, e gli enti locali.

Inoltre, assumendo quale griglia di riferimento anche gli altri principi cardine della riforma quali la sussidiarietà e l'adeguatezza, ne consegue come l'attribuzione delle funzioni amministrative in via prioritaria ai Comuni, secondo la riformulazione dell'art.118 della Costituzione, necessiti, per essere operativa, di essere sorretta da un governo locale fornito di adeguate dimensioni organizzative, economiche e professionali. Tale strutturazione è attuabile, specie in questa prima fase, solo se sostenuta dalla collaborazione, in primis dello Stato e,

dunque sul territorio, della prefettura.

Sempre ispirato al principio di leale collaborazione, ma questa volta con un occhio rivolto all'interno dell'apparato statale, sono le richiamate funzioni di raccordo attribuite al prefetto tra le diverse istituzioni statali presenti sul territorio. Compito, questo, da assolvere avvalendosi, anche qui, delle Conferenze Permanenti. Funzioni, però, significativamente aggettivizzate dalle finalità indicate dalla norma, comma 2, lett. a, dell'art.10 della legge n.131/03, e cioè dalla rispondenza all'interesse generale, dal miglioramento dei servizi resi al cittadino, favorendo e rendendo più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie.

Tutto ciò si rivela perfettamente in linea con la professionalità sviluppata nel tempo dai prefetti che, via via hanno modulato la loro azione sul territorio secondo i canoni della cultura del servizio alla collettività, ed in sintonia con la rinnovata posizione del cittadino divenuto il focus dell'azione amministrativa. Modelli comportamentali, questi, che lo hanno connotato e lo connotano, anche nell'attuale fase storica, come uno dei poli di riferimento tra Governo, autonomie e società civile.

Contribuisce a riempire di contenuti questo ruolo di "referente", la funzione di tempestiva informazione necessaria all'amministrazione centrale, ai fini dell'eventuale promozione della questione di legittimità costituzionale. In proposito, deve rivelarsi che, in questa fase di prima applicazione della novella costituzionale, si è determinato un considerevole, seppur logico, aumento del conseguente contenzioso innanzi alla Corte Costituzionale. Sicché, sempre ragionando nello spirito di assicurare la leale collaborazione tra i diversi livelli di Governo, potrebbe ipotizzarsi e concordarsi un percorso organizzativo che, nel rispetto dei rispettivi ruoli, consenta, in via preventiva, di acquisire e fornire informazioni sulle iniziative legislative regionali in itinere, per attivare tutte quelle azioni utili a scongiurare l'insorgere di conflitti.

Al prefetto è, altresì, affidata "la raccolta di notizie" utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il canale informativo nei rapporti con le autorità regionali, "nonché il compito di fornire dati ed elementi per la redazione annuale sullo stato della Pubblica Amministrazione." Compito che rivela tutta la sua valenza in termini di potenzialità del raccordo se correlato al concetto di governabilità, intesa questa, qualunque sia la forma dello Stato, come concreta possibilità del Governo di incidere efficacemente sulla realtà, perseguendo gli obiettivi prefissati, e la cui attuazione non può fare a meno di una "rete"

diffusa sul territorio che si sappia muovere sul piano della conoscenza e dell'analisi della realtà sociale, sulla quale i livelli di governo, sia centrali che locali, vanno ad operare.

Inoltre, la complessità e mobilità dell'attuale realtà, sia istituzionale che socio-economica, richiedono, ai fini dell'adeguatezza dell'azione di governo, un'opera continua di riadattamento e rivisitazione delle politiche, correlata al delinarsi di situazioni od emergenze che impongono interventi immediati. Questa funzione è sempre stata garantita dalle prefetture che hanno assolto il compito di veicolo dell'azione di governo e di bagaglio di conoscenze degli aspetti qualificanti della società e del territorio, indispensabili per orientare meglio i livelli decisionali sia centrali che locali. Anche nel nuovo assetto istituzionale, dove viene valorizzato il sistema dei flussi informativi (art. 117, comma 2, Costituzione) necessari per consentire al Governo l'esercizio di competenze quali *“la perequazione di risorse finanziarie, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, risulta fondamentale il ruolo di *“intelligence”* assicurato dalle prefetture. Diceva Calamandrei che non c'è libertà se non si assicurano i diritti sociali ed, in questo senso, il prefetto vive un ruolo di coesione al fine di garantire l'esercizio dei diritti al lavoro e alla salute. In tante realtà il prefetto si è dovuto occupare di trovare un posto letto in un ospedale e sollecitare le realtà territoriali affinché trovino le forze necessarie per dare risposte concrete ai cittadini. Il prefetto non è soltanto un organo dell'emergenza ma quello che affronta tutti i problemi nel concreto che, con l'U.T.G. da lui diretto, aperto ventiquattro ore su ventiquattro, risponde anche alle problematiche più minute presenti sul territorio.

Il prefetto sul territorio ha dimostrato la valenza e l'utilità della sua presenza istituzionale, l'indispensabilità del suo ruolo, l'intreccio fecondo con le altre realtà istituzionali a vantaggio dell'interesse generale, riuscendo così a organizzare la rete dei pubblici poteri per fronteggiare la complessità della realtà. I prefetti repubblicani sono stati gli uomini dello *“Stato uguale”*, organi di continuità istituzionale legati al territorio e alla Comunità, chiamati a tutelare, nella libertà, l'uguaglianza dei cittadini davanti ai vari livelli di governo centrale e locali, facendosi carico di assicurare il rispetto della legge.

Il patrimonio di conoscenza delle realtà locali e la capacità di contemperare i diversi interessi pubblici mettono il prefetto in grado di svolgere un ruolo trainante nel partenariato istituzionale e sociale locale. Un prefetto dei cittadini a garanzia della fedeltà ai principi e ai valori repubblicani e costituzionali.

### 3.5 Il prefetto e i Comuni: una relazione circolare

La storia del prefetto è “*storia locale*”, egli trascorre la sua carriera spostandosi da una città all’altra, le sue vicende professionali e personali s’intrecciano con quelle delle località nelle quali esercita le sue funzioni. E’ la stessa storia bicentenaria dell’istituto prefettizio ad essere fondata sul rapporto tra prefetto ed enti locali. Dietro le espressioni come “governance”, “marketing territoriale”, “mission dell’amministrazione” si cela il bisogno delle comunità locali di trovare nel prefetto un interlocutore credibile ed in grado di risolvere i problemi di interesse generale. Nell’odierna architettura istituzionale la centralità del prefetto è una prerogativa che dipende in gran parte della sua capacità di interagire in modo costruttivo con gli enti locali, dalla sua attitudine ad innescare e ad alimentare una corrente di fiducia tra i diversi livelli di governo del territorio, laddove tutti i soggetti integrino le proprie con le altrui risorse ed assumano una parte di responsabilità nella risoluzione delle questioni.

Dall’art. 11 del d. lgs. n. 300/99 può desumersi la triangolazione tra “*rappresentanza generale del governo*”, “*coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio*” e “*espletamento dei compiti di collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali interessati*” su cui deve fondarsi il gioco di squadra che farà capo al prefetto e alla nuova realtà organizzativa. Si crea così uno snodo istituzionale statale che, per la sua vocazione generalista, costituisce un aggancio per le diverse ramificazioni dell’amministrazione insediate sul territorio.

Uno degli aspetti più importanti del rapporto fra il prefetto e gli enti locali è stato, fino al 1970, il controllo sugli atti dei Comuni e delle Province. Un controllo che induceva i prefetti ad esaminare gli atti non tanto sotto il profilo della legittimità formale, quanto sotto l’aspetto sostanziale della rispondenza agli interessi delle popolazioni e dell’equilibrio del bilancio degli enti, verificando inoltre che la deliberazione degli enti locali non fosse in contrasto con l’indirizzo politico del Governo divenendo così strumento di grave limitazione dell’autonomia locale. Dopo il 1970 il prefetto ha conservato il controllo sugli organi, mentre non esercita più quello sugli enti locali. Un importante parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 1006/2003, è intervenuto sul delicato tema inerente all’esercizio della facoltà di controllo da parte del prefetto ex art. 135, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000. Dopo l’abrogazione dell’art. 130 della Costituzione, disposta con legge costituzionale n. 3/2001, debbano ritenersi soppressi i controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali. Il parere su indicato ribadisce il convincimento che l’intervento del prefetto, previsto dal citato art. 135 del Testo Unico

dell'ordinamento degli Enti Locali, in ordine a deliberazioni degli enti stessi relative ad acquisti, alienazioni, appalti ed in generale a tutti i contratti, in base ad elementi che facciano presumere infiltrazioni di tipo mafioso nello svolgimento di dette attività, non configura un controllo esterno dell'amministrazione statale sulla legittimità di detti atti, ma è espressione di un potere indirizzato alla salvaguardia di interessi fondamentali inerenti all'ordine e alla sicurezza pubblica che il novellato art. 117, comma 3, lett. h, della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva dello Stato. Il T. U. E. L., nel rendere esplicite le finalità proprie del controllo prefettizio, sembra porsi in linea con il precedente giurisprudenziale n. 1964/2000 della Sez. IV del Consiglio di Stato teso ad assicurare, attraverso tale controllo, il regolare svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni oltre che a prevenire tentativi di infiltrazione mafiosa, estendendo così l'intervento del prefetto a garanzia della legalità amministrativa.

Con la metafora geometrica, si può individuare la situazione attuale come quella segnata dal passaggio dalla piramide al cerchio, nel quale il prefetto diventa soggetto equiordinato rispetto agli altri interlocutori in una circolarità relazionale. Nell'ottica della pluralità istituzionale territoriale, al prefetto è ricondotto il ruolo fisiologico di mediatore e coordinatore tra Stato, in qualità di rappresentante nella sfera locale, e amministrazioni municipali dirette dai sindaci. Sul territorio, per l'appunto, ci sono le due figure di prefetto e sindaco, quest'ultimo investito da una legittimazione politica e di consenso, il primo la deriva dall'autorevolezza della sua funzione ed è un importante terminale di raccordo tra i diversi livelli istituzionali. Questi ultimi soggetti sono anche terminali del disagio sociale, a loro si rivolge un'azienda in crisi, le persone senza casa, etc. Ed è proprio dal dialogo tra questi due attori istituzionali, prefetto e sindaco, ognuno rispettivamente portatore di interessi statali e locali, ma entrambi protesi nell'assicurare il bene dei governati, che può prodursi e diffondersi il sano governo e la più corretta amministrazione, a dispetto di eventuali frammentazioni e divisioni. Il prefetto dovrebbe garantire l'attitudine dello Stato ed interloquire e ad interagire con il sindaco, principale organo tutore e supremo custode di una rinnovata democrazia territoriale, interprete e garante delle aspettative della comunità, in uno scambio interattivo, tempestivo e sollecito.

Il prefetto, quale funzionario politico dotato di poteri di indirizzo e coordinamento, potrebbe svolgere un ruolo non indifferente nel rinverimento dei principi di democrazia e sovranità popolare, fortemente indeboliti dalla crisi della rappresentanza politica. I poteri oggi attribuiti al prefetto, accordi, intese ed iniziative di cooperazione con gli enti locali assolvono al compito di garantire che le funzioni pubbliche si svolgano in modo coerente con i diversi indirizzi politici ed amministrativi espressi da ogni singola comunità territoriale autonoma la

cui armonizzazione è la prima garanzia di buon andamento della cosa pubblica e del buon funzionamento dei pubblici uffici. E' questa, infatti, la formula che, secondo la ratio sottesa alla riforma delle prefetture, dovrebbe condurre nel prossimo futuro ad un profondo rinnovamento della complessa macchina amministrativa, grazie al progressivo alleggerimento del sistema burocratico e contestuale rivalutazione del ruolo del cittadino come parte attiva nella gestione della cosa pubblica.

Ricostituire dal basso la partecipazione dei cittadini alla res publica, ampliare le garanzie di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa sono obiettivi che richiedono una stretta collaborazione tra centro e periferia, privilegiando il livello di governo più prossimo agli interessi degli amministrati. Fondamentale appare, pertanto, l'attivazione di canali di cooperazione tra prefetti e sindaci, in una sorta di partenariato istituzionale.

Antesignano della *new governance* questo sistema di cooperazione politica orizzontale tra diversi livelli di governance territoriale apre la via a nuove forme di partecipazione alla vita di relazione della comunità, con potenziali benefici per i principi di democrazia sussidiaria e legittimazione popolare dei pubblici poteri. Come in un meccanismo di vasi comunicanti, l'equilibrio istituzionale può validamente comporsi solo se all'affievolirsi della sovranità statale si fa corrispondere un proporzionale riassorbimento di quella quota di sovranità che compete alle comunità locali.

### **3.6 L'Ufficio Territoriale di Governo e la comunicazione pubblica**

La relazione tra prefetto ed autonomie locali non può prescindere dalla capacità di comunicazione istituzionale. La pubblica amministrazione è investita sempre più da processi di cambiamento, anche in risposta all'evoluzione normativa degli ultimi anni. Talvolta è la stessa amministrazione a farsi interprete e portavoce di un'esigenza di rinnovamento per far fronte ad istanze e attese che emergono da parte della collettività o da parte della stessa amministrazione, che finisce con l'indurre il cambiamento normativo piuttosto che riceverlo. L'attenzione crescente rivolta al cittadino sta cambiando la cultura dell'agire nel Pubblico, i modelli organizzativi e le logiche gestionali. Se è vero che una delle esigenze della pubblica amministrazione in questi anni è stata ed è anche quella di "*costruire nuove identità, di recuperare immagine e credibilità, di legittimarsi*"<sup>13</sup>, occorre tener presente che la legittimazione

---

<sup>13</sup> F. Butera, *Processi di servizio e nuove forme di organizzazione nella pubblica amministrazione*, in "Amministrare", n. 3, 1994.



della stessa passa non solo attraverso un riconoscimento maggiore dei diritti del cittadino, ma anche attraverso una maggiore conoscenza che il cittadino deve avere della macchina amministrativa e, soprattutto, di quei principi a cui si richiama la sua azione, dei vincoli normativi, delle competenze, dei passaggi procedurali che possono costituire aree di miglioramento.

Per comprendere come si sono evoluti i modelli organizzativi nelle strutture pubbliche in relazione al modificarsi dei modelli di comunicazione pubblica bisogna ripercorrere quello che è stato l'evolversi della concezione di Stato. Lo sviluppo di tale concetto, della sua funzione sociale e dei suoi rapporti con i cittadini ha prodotto una trasformazione delle forme di comunicazione pubblica, passando dall'autoreferenzialità alla trasparenza. Sono cambiati gli obiettivi e gli strumenti della comunicazione per far fronte alle nuove esigenze di informazione dei cittadini e di trasparenza dell'ente pubblico. L'analisi svolta da Invernizzi e Mazzei al riguardo è particolarmente suggestiva e offre un utile contributo, sul versante comunicazionale, per la comprensione del fenomeno degli Uffici di Relazione con il Pubblico. Gli autori tracciano lo sviluppo della comunicazione pubblica attraverso l'evoluzione di tre concezioni principali di Stato: lo Stato liberale classico, che caratterizza il XIX secolo; lo Stato sociale, dominante a partire dal secondo dopoguerra; lo Stato neo-liberale, che segna gli anni '80 e '90.

Nella concezione dello Stato liberale, la comunicazione delle strutture pubbliche risponde all'esigenza di certezza del diritto. Lo Stato svolge la funzione di garantire il rispetto delle regole fissate nel riconoscimento dei diritti individuali. Le leggi e gli atti vengono pubblicati sugli organi ufficiali di Stato e questo garantisce la comunicazione dell'azione pubblica a tutti i cittadini. La comunicazione assume la forma di una pubblicità legale.

Con lo sviluppo dello Stato sociale, la funzione dello Stato va oltre la garanzia dell'uguaglianza formale, espressa dal riconoscimento dei diritti, e diventa quella di tradurla in uguaglianza in termini di condizioni concrete di vita, di status sociale dei cittadini. Cominciano a svilupparsi forme di comunicazione orientate a far conoscere l'esistenza dei servizi sociali e a favorirne l'accesso dei cittadini. Prevale, tuttavia, la tendenza da parte della pubblica amministrazione a comunicare solo quando il diritto dei cittadini ad essere informati è espresso dalla legge, nel rispetto di un principio di azione di garantismo giuridico - formale, secondo il quale l'azione pubblica deve svolgersi secondo le prescrizioni giuridiche. La comunicazione è unidirezionale e il feedback da parte del destinatario è irrilevante perché la comunicazione stessa ne garantisce l'efficacia. Si parla, quindi, di modello autoreferenziale di comunicazione per sottolineare l'orientamento a sostenere la rilevanza delle esigenze dell'emittente piuttosto

che quelle di conoscenza e di partecipazione del destinatario della comunicazione.

La pubblica amministrazione è sempre più spinta a rispondere alle richieste dei cittadini tenendo conto delle loro preferenze ed esigenze di qualità e differenziazione dei servizi. Il concetto di cittadinanza va ad ampliarsi fino a comprendere, nell'elemento sociale, il diritto all'informazione inteso, soprattutto, come presupposto per una partecipazione veramente democratica alla vita pubblica. L'informazione e la trasparenza vengono sempre più richiamate come elementi qualificanti del rapporto tra Stato e cittadini. Si richiede, pertanto, uno sforzo di apertura delle strutture pubbliche attraverso una comunicazione orientata a fornire, non solo l'informazione sull'assetto dei doveri istituzionali dell'ente e sui diritti tipici dei cittadini, ma a favorire la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a creare un valore aggiunto del servizio offerto. L'orientamento di principio è verso un modello di comunicazione basato sulla trasparenza attraverso un ampliamento degli obiettivi della comunicazione pubblica, un adeguamento della comunicazione a esigenze e caratteristiche del ricevente, la formulazione di messaggi chiari e semplici e l'attivazione di meccanismi di monitoraggio e di feedback della comunicazione. L'orientamento è verso il cittadino, non solo come utente, ma come titolare di diritti, e ciò pone il problema dell'informazione e della comunicazione per gestire il quale sono necessari nuovi modelli organizzativi e procedurali. Per rispondere a questa esigenza generale, gli enti sono chiamati ad interrogarsi e ad intervenire sul funzionamento delle strutture e, quindi, a rivolgere lo sguardo al proprio interno. Si sviluppa la consapevolezza che la comunicazione può divenire un meccanismo di confronto verso l'esterno e l'interno della struttura dell'ente anzi ne diviene un presupposto. La comunicazione assume un ruolo sempre più rilevante come strumento di management, sia nella gestione dei meccanismi di mantenimento della struttura sia per la gestione dei meccanismi di miglioramento, per la diffusione di nuovi valori ed idee, per la condivisione e l'implementazione di progetti.

L'Ufficio Territoriale di Governo per le sue specificità nel dialogare con molteplici realtà aventi caratteristiche diverse non può non tenere conto della valenza della comunicazione, intesa come attività finalizzata alla produzione di flussi informativi tra soggetti diversi, in modo da creare un rapporto bidirezionale. Negli ultimi anni la comunicazione ha acquisito un ruolo sempre più rilevante ed autonomo, tanto da giustificare l'elaborazione di una nuova categoria concettuale definita "*comunicazione pubblica*". Tale categoria risulta molto ampia e ricomprende una serie di processi di

comunicazione che, pur diversi tra loro, sono caratterizzati dal collegamento soggettivo del fenomeno ad un'autorità pubblica. A tale risultato si è pervenuti per effetto delle riforme amministrative degli anni novanta che hanno imposto alle pubbliche amministrazioni un vero e proprio "*dovere informativo*", in quanto obbligano i soggetti pubblici a fornire ai cittadini, indipendentemente da un'esplicita richiesta da parte degli stessi, informazioni su informative, attività e strutture amministrative nonché sul funzionamento e l'erogazione di servizi pubblici, utilizzando i moderni strumenti della comunicazione sociale.

La poliedrica attività istituzionale del prefetto, a competenza generalista, deve soffermarsi sulle diverse tipologie in cui si articola la comunicazione pubblica: dalle finalità perseguite ai destinatari esterni ed interni agli uffici prefettizi; dai contenuti di servizio (quando il flusso comunicativo ha ad oggetto l'informazione degli utenti/cittadini sulle opportunità ed utilità fornite dalla pubblica amministrazione), di persuasione (quando il flusso informativo ha ad oggetto messaggi di comunicazione sociale, finalizzati a modificare i comportamenti dei destinatari) a quelli di ascolto (quando i contenuti rappresentano il ritorno comunicativo da parte degli utenti/cittadini al flusso informativo emesso dalla pubblica amministrazione); dalla modalità formale, mediante una fonte normativa che procedimentalizza il rapporto comunicativo scadenzando e disciplinando i singoli passaggi, a quella informale, quando il rapporto comunicativo si può svolgere senza particolari formalità.

In tale contesto si colloca la legge n. 150 del 7 giugno 2000, con la quale si è inteso disciplinare solo l'attività di comunicazione svolta dai soggetti pubblici deputati prevalentemente all'esercizio di pubbliche funzioni, come nel caso specifico l'UTG. La citata legge prevede espressamente che le attività di comunicazione poste in essere dalle amministrazioni pubbliche rientranti nel proprio ambito di applicazione perseguono anche la finalità di "*favorire l'accesso ai servizi pubblici, promovendo la conoscenza*" (art. 1, comma 5, lett. c). Il d. lgs. n. 286 del 30 luglio 1999, rilanciando le analoghe disposizioni contenute nella DPCM del 27 gennaio 1994, obbliga tutti i gestori di servizi pubblici nazionali e locali a rispettare, nell'attività di erogazione delle prestazioni, il principio di partecipazione degli utenti la cui applicazione richiede necessariamente il ricorso alla predisposizione di canali comunicativi tra i soggetti gestori ed i destinatari finali della prestazione.

La comunicazione è uno dei fattori che connota l'organizzazione amministrativa e contribuisce allo svolgimento della stessa funzione amministrativa. In tal modo, la comunicazione si pone al servizio del pubblico e si svolge nell'interesse generale, legando la comunicazione, il fine dell'amministrazione, inteso come perseguimento dello scopo delle pubbliche amministrazioni, ed il pubblico interesse, nella forma dell'interesse generale. La comunicazione assume la funzione della salvaguardia degli interessi pubblici, indirizzandosi in particolare alla realizzazione dei diritti fondamentali, di volta in volta coinvolti, dall'attività delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, per queste ultime, la comunicazione come funzione costituisce una modalità di assolvimento dell'obbligo di risultato espressamente prescritto alle amministrazioni dalle singole disposizioni costituzionali.

Il riconoscimento da parte del legislatore della rilevanza dell'attività di comunicazione ha ricadute positive, oltre che sugli utenti, anche sulle stesse pubbliche amministrazioni. Infatti, tale attività riveste un ruolo strategico nel processo di ammodernamento delle amministrazioni pubbliche e di miglioramento dei servizi dalle stesse resi ai cittadini/utenti. La comunicazione è funzionale ai processi di riforma delle pubbliche amministrazioni, contribuendo a modificare i comportamenti delle stesse.

Con i recenti provvedimenti normativi la comunicazione ha assunto particolare rilevanza, essa è diventata una funzione che ha l'obiettivo sia di attivare un proficuo flusso comunicativo bidirezionale con i cittadini sia di orientare l'amministrazione verso modelli di organizzazione in grado di ascoltare ed interpretare i bisogni della cittadinanza. In questo contesto assume un ruolo significativo l'ufficio relazioni con il pubblico, previsto dalla legge n. 150/2000, che assomma una serie di macrofunzioni, intese ad agevolare il dialogo con il cittadino e a coinvolgere l'utente nel processo volto al miglioramento della qualità del servizio. A detti fini, particolare rilievo riveste nell'URP, la funzione di sviluppo organizzativo e di riqualificazione delle prestazioni e delle strutture dell'Ente volta all'analisi dei bisogni e del grado di soddisfazione dell'utenza.

In particolare, il territorio nel quale insiste la prefettura, deve essere inteso come ambiente di comunicazione, nel senso che il rapporto tra la pubblica amministrazione e i cittadini è diventato il fulcro sul quale si incontrano domande e risposte circa le necessità della comunità. La comunicazione pubblica si preoccupa di attivare la relazione tra Stato

e cittadini attraverso la realizzazione di un processo di interazione e di scambio. La necessità per l'UTG di un rapporto evoluto con il territorio è assolutamente imprescindibile. La gestione di un territorio, la soddisfazione delle aspettative e dei bisogni dei cittadini e tutte le attività legate al suo sviluppo sono settori particolarmente esposti a crisi di efficienza e di condivisione dei cittadini/utenti di cui il prefetto tiene conto nell'espletamento delle sue delicate e complesse funzioni. Il territorio esprime molteplici richieste ed aspettative. Obiettivo dell'UTG è quello di essere considerato un soggetto del territorio e non un corpo estraneo e risulta di fondamentale importanza essere riconosciuto dai cittadini come un interlocutore al fine di impostare, mediante processi interattivi, attività finalizzate alla soddisfazione dell'interesse generale. E qui la comunicazione pubblica da parte della prefettura nello svolgimento delle sue funzioni acquista un ruolo determinante, essendo di per sé un processo di scambio di informazioni e di influenzamento reciproco. Infatti, nella comunicazione pubblica non c'è solo una trasmissione tecnica di dati e informazioni, ma un rapporto bidirezionale, non solo verbale, ma soprattutto comportamentale. Compito delle attività di comunicazione è l'attivazione di relazioni con la finalità di valorizzare tutte le risorse disponibili sul territorio. Quest'ultimo, essendo un ambiente di comunicazione, rivela al suo interno diversi interlocutori. Rientra, pertanto, nell'ambito dell'attività di comunicazione attivarsi e coinvolgere con molteplici iniziative i diversi soggetti per l'elaborazione di un progetto di sviluppo del territorio. Attraverso il dialogo con tali soggetti l'UTG potrà ottenere le informazioni necessarie per conseguire i risultati prestabiliti. Nello svolgimento dell'attività di comunicazione l'UTG deve individuare capacità e competenze per dialogare con tutti gli attori, deve costruire relazioni in modo da raggiungere gli obiettivi come risultato di un'azione congiunta di molteplici soggetti. Del resto i cittadini sono portatori di capacità, competenze, idee, esperienze, risorse che, se opportunamente valorizzate dalle amministrazioni, potrebbero consentire un ampio coinvolgimento di soggetti pubblici e privati nella realizzazione dell'interesse generale. La qualità dell'azione amministrativa dipende anche dal grado di partecipazione dei cittadini, il quale, a sua volta, dipende dal modo di comunicare dell'Amministrazione.

Tutte le amministrazioni dovrebbero imparare a comunicare, quindi, non solo informare ma ascoltare, con i cittadini intesi come portatori di risorse, perché solo con la comunicazione queste risorse possono essere messe in circolo nell'interesse di tutti. La comunicazione è un sistema complesso di messaggi, canali, mezzi che tendono ad un rapporto costante ed interattivo tra soggetti. Comunicare un progetto acquista significato

se riesce a farsi dialogo diffuso e continuativo tra istituzioni, operatori e utenti. Se l'amministrazione si mostra aperta al dialogo con i cittadini, attenta a favorirne gli apporti partecipativi, tale comportamento influenza positivamente l'atteggiamento che i destinatari della sua azione hanno nei confronti di chi li governa.

Nell'impostare una corretta comunicazione occorre porre attenzione a quella interna che è un potente strumento di gestione e di sviluppo delle risorse umane e contribuisce a radicare in tutti i dipendenti di un ente un fortissimo senso di appartenenza, un attaccamento al lavoro, un'elevata motivazione. Inoltre, una convincente ed incisiva comunicazione interna è in grado di attivare i dipendenti a loro volta come comunicatori esterni. In proposito, occorre rilevare che gran parte della comunicazione con l'ambiente esterno avviene tramite soggetti interni e ciò assume un rilievo sempre più ampio per quelle realtà organizzative che hanno un front office costituito da numerosi dipendenti, per il cui tramite passa la maggior parte delle comunicazioni con l'esterno. Ne consegue che l'efficacia della comunicazione risulta massimizzata ove si provveda ad integrare quella interna con quella esterna, in modo da assicurare un vicendevole potenziamento a supporto sia della gestione e dello sviluppo organizzativo sia dell'aumento della qualità dei servizi.

Nell'ascolto delle esigenze dei cittadini l'amministrazione dell'Interno deve attivare, molto più di quanto non abbia tradizionalmente fatto, le sue risorse professionali, cercando di elaborare adeguate strategie di comunicazione istituzionale, che sono al momento carenti su molteplici profili. Analogamente, lo sforzo di favorire la comunicazione organizzativa non deve essere teso soltanto a migliorare i flussi di informazione interni agli apparati ma deve servire soprattutto a favorire e cementare la condizione della missione dell'amministrazione, rinsaldandone costantemente il profilo identitario. Fare circuito delle esperienze è indispensabile. Accade spesso che innovazioni particolarmente significative e che hanno dato lusinghieri risultati siano sconosciute dentro la stessa amministrazione, perché i meccanismi per diffondere le informazioni funzionano a intermittenza o sono scarsamente valorizzati. È un elemento critico sul quale tanto l'azione dei prefetti in sede, quanto gli indirizzi delle strutture ministeriali devono essere indirizzati a sviluppare lo scambio di esperienza, il dibattito sui risultati ottenuti, la creazione di una nuova collaborazione. La comunicazione, pertanto, è destinata a pesare sempre di più nella gestione amministrativa come punto di raccordo tra le prestazioni delle pubbliche amministrazioni e le aspettative della comunità.

### 3.7 L'Ufficio Relazioni con il Pubblico in prefettura

Gli elementi costitutivi essenziali delle Relazioni Pubbliche tre elementi: l'opinione pubblica, il fattore umano e la socialità. La prima indica la retta informazione, il fattore umano sottolinea l'istanza di tener conto delle esigenze psicologiche e umane del pubblico e la socialità fa riferimento all'istanza etica, che, sia nella sostanza che nella forma, dovrà fondare qualsiasi rapporto che voglia stabilirsi col pubblico. Le Relazioni Pubbliche mutuano i loro principi dalle *Relazioni Umane*, essendo evidente che le relazioni col pubblico sono sempre relazioni con un pubblico di uomini, considerati sempre nella prospettiva della dignità della persona umana e della fondamentale soddisfazione delle loro legittime esigenze. Pertanto, non sarebbero concepibili relazioni pubbliche di alcuna sorta che non siano relazioni umane.

Nei tratti genetici dell'istituto prefettizio c'è l'attitudine a registrare i fenomeni sociali, *sensori* delle realtà locali, i prefetti, fin dal periodo repubblicano, hanno tradotto la tradizionale vocazione all'analisi dello "*spirito pubblico*" in capacità di ascolto delle comunità. Ciò ha avuto riflessi anche sulle modalità operative di tutta l'amministrazione dello Stato. A Vicenza il prefetto Gioacchino Palutan aveva aperto un ufficio per i rapporti con il pubblico. Di rilievo anche l'azione svolta nella prefettura di Napoli su impulso del prefetto Gaetano Marfisa che, nel maggio del 1957, promosse un incontro tra i responsabili degli uffici periferici provinciali e degli enti locali per analizzare i vantaggi dell'interlocuzione di tecniche di "relazioni pubbliche" nelle amministrazioni pubbliche. Nel marzo 1954 il Presidente del Consiglio e ministro dell'Interno, Mario Scelba, sulla scorta di quanto era stato sperimentato nelle prefetture di Vicenza e di Napoli circa l'introduzione di tecniche di *relazioni pubbliche* nelle amministrazioni, emanò una circolare nella quale si indicava l'obiettivo di venire incontro ai bisogni del cittadino, affinché quest'ultimo acquistasse maggiore fiducia nell'operato delle amministrazioni pubbliche. Dalle relazioni sullo spirito pubblico alle tecniche di relazioni pubbliche fino alle tematiche della comunicazione pubblica il filo rosso è unico: saper interpretare la domanda dei cittadini, ascoltandone le esigenze e promuovendo una costante attività di comunicazione di servizio finalizzata a informare i cives sui loro diritti, sulle regole da rispettare, sulle opportunità offerte dall'azione delle amministrazioni significa, in sintesi, saper essere *rete* nei riguardi delle altre istituzioni e, soprattutto, dei cittadini. Nella ricerca di un punto di coagulo tra amministrazione, servizi e utenza che fosse più vicino alle istanze dei cittadini il carattere fortemente multipolare del sistema amministrativo periferico e locale ha portato ad una riscoperta significativa della presenza del prefetto,

caricandola di rinnovate valenze operative.

Il valore aggiunto di una pubblica amministrazione oggi non sta più nella realizzazione di una serie di prodotti standard, gli atti amministrativi, rispondenti a fattispecie generali ed astratte ma piuttosto nell'orientamento al cittadino-utente, e quindi, nell'ideazione e nell'integrazione di servizi realmente rispondenti alle sue esigenze (sportelli polifunzionali, call center, ecc); nel saper percepire ed interpretare i segnali ed i bisogni dell'ambiente e nello sviluppare in tempo reale soluzioni innovative in modo interattivo. L'erogazione dei servizi, peraltro, implica di per sé un rapporto diretto con i cittadini-utenti, interessati al soddisfacimento di specifiche aree di bisogni, i quali devono avere la possibilità di partecipare ai processi operativi con un apporto da recepire come risorsa e valorizzazione in modo adeguato.

Nella prefettura si concentra e dalla prefettura si irradia, attuandosi, l'azione del Governo nell'ambito della circoscrizione provinciale. E' interessante notare il quadro delle attività pubblico-relazionalistiche avviate dalla prefettura di Vicenza negli anni '50. Per svolgere questa attività fu costituito l'Ufficio di Coordinamento per l'Attività Sociale, alle dirette dipendenze del prefetto, come sezione speciale dell'Ufficio di Gabinetto. Occorre mettere in risalto due aspetti importanti: le riunioni periodiche ed i contatti con la Stampa. Le riunioni periodiche furono organizzate con la seguente frequenza:

- a)* settimanali, con i capi servizio della prefettura, per lo scambio di informazioni e di idee su direttive generali, affari di maggior rilievo e organizzazione dei servizi;
- b)* bimestrali, con i capi degli uffici pubblici provinciali statali e parastatali per lo scambio di notizie, programmi e sviluppo del coordinamento;
- c)* semestrali, con i sindaci, per lo scambio di vedute tra gli organi di vigilanza e tutela e le amministrazioni democratiche in materia amministrativa e finanziaria;
- d)* a periodicità non determinata, con le categorie, con i sindacati e le autorità locali e i capi uffici per l'esame e il dibattito in loco delle situazioni economico-sociali delle varie zone della provincia;
- e)* con un gruppo rappresentativo di segretari comunali della provincia, presieduto dal Segretario Generale del comune capoluogo, per lo studio di problemi organizzativi nell'ambito dei comuni, e fra questi e gli uffici statali e parastatali.



Tra un incontro e l'altro funzionava, per i vari settori, una segreteria permanente presso l'Ufficio di Coordinamento della Prefettura. Tutte le riunioni erano presiedute dal Prefetto. La caratteristica di detti incontri era costituita dal fatto che essi si svolgevano in un'aperta, leale, libera esposizione e discussione degli aspetti problematici del comune lavoro e delle situazioni.

Per ciò che concerne i rapporti con la Stampa, previe intese tra il prefetto e i direttori responsabili dei quotidiani locali, erano stabiliti incontri settimanali, a giorno ed ora fissa, tra i giornalisti incaricati e l'addetto al Servizio Relazioni della prefettura. Ogni giornalista veniva scelto dal proprio direttore. Dal loro canto, i cronisti avevano la possibilità di segnalare informazioni, perplessità e incertezze da loro colte nell'ambiente esterno e sulle quali spesso si possono dare chiare indicazioni e spiegazioni che, opportunamente usate, servono a fugare zone di scontento, dubbi e riserve sull'attività dei preposti, mentre si acquisiscono elementi per migliorare e sviluppare determinate azioni amministrative. Si cercava di potenziare e sviluppare il contenuto degli incontri-stampa, curando la raccolta di notizie da parte di tutti gli uffici pubblici statali e parastatali provinciali. All'uopo venne organizzato, con intese e mezzi semplicissimi, quali la compilazione e spedizione periodica di un modulo ad hoc, da parte di ciascun ufficio, al Servizio Relazione della prefettura, un servizio di segnalazione da parte di tali uffici, che consentisse di seguire almeno l'attività di maggior rilievo degli uffici stessi, in modo da renderne edotto il pubblico.

Inoltre, la prefettura prese l'iniziativa di costituire, nel 1956, un servizio d'informazione per il pubblico. In sostanza, si era voluto costituire, in apposito locale aperto al pubblico, in una zona centrale della città, un completo servizio di informazione sulle competenze analitiche dei vari uffici, sulle modalità di introdurre una determinata pratica, allo scopo di raggiungere, senza incertezze e perdite di tempo, l'ufficio e il reparto competente e di usufruire del servizio. Allo stesso ufficio il pubblico si poteva rivolgere per segnalare difficoltà, richieste e proposte sotto forma di suggerimenti.

La pratica di comunicazione all'esterno sperimentata dalla prefettura di Vicenza nella seconda metà degli anni '50 rappresenta il tentativo di avvicinamento i cittadini alle istituzioni. In quest'ottica l'URP costituisce un'unità organizzativa con valenza innovativa, veicolo e promotore di comunicazione pubblica e può, in qualche modo, considerarsi il prosieguo di quell'esperienza. L'opportunità di istituire un apposito ufficio in prefettura, oltre ad orientare verso i bisogni del cittadino, diventa uno strumento utile per educare e guidare il cittadino nella conoscenza dell'amministrazione e nell'applicazione del principio della trasparenza dell'azione

amministrativa, riconoscendogli il diritto all'essere informato e a partecipare alla vita pubblica. Del resto, la funzione principale dell'URP è stata quella di farsi interprete dei principi della legge n. 241/90, venendosi a connotare come punto di informazione per il pubblico, di gestione dell'accesso agli atti amministrativi e di ascolto del cittadino. Lavorare all'attivazione di un URP all'interno di una struttura prefettizia pone interrogativi sul come combinare uno spazio organizzativo innovativo all'interno di una struttura "tradizionale" o, meglio, sul come questo spazio possa svolgere un ruolo di "facilitatore" della conoscenza che una struttura ha di se stessa. A prescindere dalla finalità prioritaria che viene attribuita all'ufficio, progettare, realizzare ma, soprattutto, "alimentare" un URP richiede, sia nella fase di impostazione che di implementazione del lavoro, il coinvolgimento di tutta la struttura. Conoscersi significa andare oltre il semplice sapere quali sono le competenze di un ufficio quanto piuttosto apprendere come un ufficio o più uffici tra loro organizzano l'attività per dare attuazione ad una funzione istituzionale e con quali tempi. In tal modo si colgono criticità e si valutano interventi di miglioramento, si tende a ragionare per servizi più che per funzioni, per processi più che per procedimenti. Ragionare per processi consente di "vedere" che spesso il flusso di attività che conduce all'erogazione di un servizio supera i confini tra le funzioni e magari quelli della stessa struttura interessata. Diventa, pertanto, necessario farsi conoscere e conoscere i soggetti con cui l'amministrazione condivide gli spazi di competenza.

Il servizio offerto dall'URP varia in funzione delle scelte dell'amministrazione, delle volontà e capacità di cogliere esigenze della città e dell'ente che superano le indicazioni normative, delle risorse disponibili e dell'ampiezza e complessità dell'ente. L'URP è inteso come ufficio di confine tra l'amministrazione e il cittadino, come interlocutore del cliente esterno dell'ente ma anche del cliente interno. L'URP si pone come punto unificato di riferimento per il cittadino per l'accesso e l'informazione ma anche come *front office* dell'ente, fungendo da referente interno per la gestione del contatto con il pubblico e da punto di snodo e di coordinamento dei processi di comunicazione dell'ente.

Tutto questo implica la necessità di andare oltre una lettura delle attività come mera esecuzione di procedimenti e di conoscere i processi di lavoro. Il processo è qualcosa di più ampio, va oltre l'aspetto normativo-prescrittivo del procedimento ed include le componenti tecnico-organizzative che consentono, non solo di esercitare un'attribuzione pubblica, ma di organizzarla nel modo più rispondente alle esigenze di funzionalità interna della struttura erogatrice e ai bisogni mutevoli e differenziati dei cittadini, per soddisfare i quali, non basta attuare un procedimento amministrativo, ma mettere in moto un processo di organizzazione

delle competenze e delle risorse disponibili, cioè realizzare un processo di erogazione del servizio. In quest'ottica, la gestione delle interfacce, ossia delle relazioni tra i soggetti che intervengono sul processo, da un punto di vista organizzativo e comportamentale, assume una forte rilevanza. Rivedere un servizio, in una logica di processo, significa progettare congiuntamente tutte le componenti organizzative, le risorse umane, le competenze, le procedure, gli ambiti di responsabilità, i ruoli, le tecnologie, la comunicazione.

Del resto, la partecipazione dei cittadini alla gestione dell'azione pubblica e un rapporto sempre più diretto tra i cittadini e l'amministrazione pongono la necessità di superare l'autoreferenzialità dell'ente attraverso la definizione di un rapporto costante con l'esterno. L'amministrazione fa del concetto di “sistema aperto” un criterio organizzativo che consente di andare oltre i confini istituzionali e ragionare in una logica relazionale, di rete. Conoscere gli stakeholders esterni, privati, associazioni, altri enti, imprese, diventa un'esigenza primaria per formulare soluzioni organizzative che consentano di rispondere in modo più ampio, completo e rapido alle esigenze dei cittadini, per condividere informazioni ma anche per ottimizzare risorse finanziarie e umane. La promozione di strategie di rete diventa sistema per programmare, coordinare o gestire in modo integrato i servizi, le funzioni e le informazioni. Con riferimento specifico agli URP, questo orientamento prende forma nell'attenzione crescente rivolta alle possibilità di collegamento e di integrazione a livello territoriale e amministrativo. Dove l'URP è nato come unità organizzativa deputata a fare delle prescrizioni della legge n. 241/90 delle aree operative con riferimento specifico alla struttura all'interno della quale l'ufficio è inserito, emerge come non è sufficiente solo “guardarsi dentro” ma andare oltre, conoscere e relazionarsi all'esterno. Gli interlocutori esterni dell'UTG non sono solo i singoli cittadini ma anche altre amministrazioni, associazioni, organi di rappresentanza che operano sul territorio di riferimento, con i quali esiste una condivisione o correlazione di competenze e interessi su una data materia oggetto di attività amministrativa.

Al termine URP, sempre più, si affiancano altre denominazioni, quali “sportello polifunzionale”, inteso come sede a cui si accede per avere informazioni relative non solo alle amministrazioni di riferimento ma anche a quelle esistenti su più livelli e attivare procedure di collegamento, o “rete civica” che ne rappresentano la naturale evoluzione verso forme di comunicazione e di erogazione del servizio. L'URP è inteso come funzione di collegamento sia all'interno dell'UTG sia tra questo Ufficio e gli altri enti, affinché si possa sempre meno identificare l'amministrazione con una struttura e sempre più con un sistema.

### **3.8 La Conferenza Permanente**

I connotati di tale nuovo organismo sono appena tratteggiati dalla norma che lo descrive come un organo di ausilio del prefetto, titolare dell'U.T.G., al quale partecipano i responsabili delle strutture periferiche, di grado provinciale o regionale, confluite nello stesso. Immediato, ma non esaustivo, il raffronto con l'abolito Comitato provinciale delle Pubbliche Amministrazioni dal quale sembra aver mutuato il modulo coordinamentale. Tuttavia, se si riflette sulla ratio della norma, riconducibile all'esigenza di garantire, anche attraverso le amministrazioni non confluenti, un governo del territorio, se ne può, invece, apprezzare l'indeterminatezza normativa che offre spazi di utilizzo ben più ampi, con l'unica delimitazione dei compiti assegnati al prefetto dagli artt.1 e 2 del D.P.R. n. 287/2001.

La Conferenza è, pertanto, chiamata a coadiuvare il titolare dell'U.T.G., oltre che nell'esercizio coordinato delle azioni delle amministrazioni partecipanti, in relazione alle esigenze locali, anche nell'espletamento delle funzioni di rappresentanza generale del Governo e nell'attività di collaborazione e sostegno in favore delle autonomie. A tal proposito la composizione dell'organo si presenta anomala, in ragione della mancata previsione della presenza dei rappresentanti degli enti territoriali. Carezza cui viene a supplire il d. lgs. n. 29/2004 che modifica il d. lgs. n. 300/99, sostituendone integralmente l'articolo 11.

Con il D.P.R. n. 287/2001 il ruolo delle Conferenze Permanenti viene reso più incisivo garantendo una loro maggiore funzionalità mediante l'articolazione in sezioni. E', inoltre, assicurata un'immediata coerenza con il sistema locale, in ragione della corrispondenza tra i settori di funzionalità delle sezioni e i macro-settori in cui, tradizionalmente, sono state raggruppate le materie nei trasferimenti al sistema locale con il D.P.R. n. 616/77 e con il d. lgs. n. 112/98. Infatti, all'art.4 del citato D.P.R., è indicata la composizione di tale organismo e la sua articolazione in aree e settori organici specificati in: amministrazioni d'ordine; sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità. E' inoltre previsto che la Conferenza, nell'ambito della sua attività ordinaria ed in relazione agli specifici argomenti posti all'ordine del giorno, si riunisca in seduta plenaria, per la trattazione delle questioni di ordine generale, nonché obbligatoriamente entro 30 giorni dalla pubblicazione delle leggi finanziarie e di bilancio, ovvero in seduta ristretta, per singola sezione, o allargata, ove la questione lo richieda, anche agli esponenti delle organizzazioni sindacali, degli organismi sociali, degli ordini professionali e ai gestori dei pubblici servizi e dei servizi di pubblica utilità.

La rilevanza del predetto organismo e la sua centralità nel processo di completamento dell'assetto organizzativo centrale e territoriale dell'amministrazione dell'Interno si ricava, anche, dalla direttiva del ministro del 2003, che inserisce l'attività delle Conferenze tra gli obiettivi prioritari della propria azione amministrativa. Le più significative attribuzioni di tale organo possono sintetizzarsi: nell'essenziale attività conoscitiva e di analisi della realtà, necessaria a fornire utili supporti, in termini di consulenza, all'attività di coordinamento ed indirizzo della Presidenza del Consiglio, ma indispensabile, anche, ad orientare le azioni svolte in sede periferica dall'U.T.G.; nell'esaltazione dell'attività di proposta e stimolo dell'innovazione e della semplificazione, di coordinamento delle amministrazioni statali operanti sul territorio e nel favorire il rapporto tra queste e gli enti locali; nell'attuazione delle misure di coordinamento dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali definite dalla Conferenza Stato – Regioni e dalla Conferenza unificata; nella promozione di progetti di centri interservizi comuni a più amministrazioni e nella predisposizione ed attuazione di apposite convenzioni; nello stimolo e nel coordinamento di iniziative finalizzate all'attuazione delle leggi generali sul procedimento amministrativo, alla cooperazione delle pubbliche amministrazioni e all'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali; nella sovrintendenza delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sia di ambito provinciale che regionale per assicurarne l'unità di indirizzo; nell'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese definite nelle Conferenze sopra citate .

L'organismo, nella sua composizione collegiale o sezionale, appare fortemente orientato, oltre che alla realizzazione degli obiettivi desumibili dalle specifiche attribuzioni, a definire strategie locali di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa. Ciò con particolare riferimento alle problematiche riconducibili alla applicazione della legge n. 241/90, e del d. lgs. n. 29/93, in tema di procedimenti amministrativi, autocertificazione, accesso agli atti, conferenza di servizi, relazione con il cittadino-utente, e alle questioni correlate all'attuazione del decreto n. 626/94 ora sostituito dal d. lgs. n. 81/2008, Testo Unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. L'obiettivo prioritario resta, comunque, quello del perseguimento dell'efficienza, trasparenza ed attinenza dell'azione amministrativa e delle procedure decisionali e di controllo, alle esigenze del territorio e della collettività. In tal senso si è indirizzata l'attività delle prefetture che, alla luce delle rispettive e prioritarie problematiche territoriali e delle direttive governative, ha riportato nell'ambito dei lavori della Conferenza, ai fini dell'individuazione di proficue sinergiche soluzioni, alcuni dei problemi che più di recente hanno interessato l'azione prefettizia. Si pensi a tematiche quali il contrasto

al lavoro nero, la viabilità su arterie caratterizzate nel periodo estivo e delle festività da abnormi flussi veicolari, il controllo ed il monitoraggio delle opere pubbliche, sia sotto l'aspetto funzionale che sotto quello di ordine pubblico.

Quanto sopra esposto tende ad affermare, sempre più, il ruolo della Conferenza quale luogo di coesione delle diverse componenti istituzionali che insistono sul territorio, rappresentando, questo, l'ideale istituto per un positivo e costruttivo momento di concertazione e confronto. In tal senso si è orientato anche il recente provvedimento di modifica dell'art.11 del d. lgs. n. 300/99. E' all'interno delle Conferenze Permanenti infatti che si sostanzia quel momento di dialogo tra i diversi livelli di governo, tale da tradursi in verifica e sintesi interistituzionale, che risulta in effetti decisiva per l'esercizio della funzione di coordinamento. Sarà la dimensione territoriale, quindi, che segnerà come cruciale il ruolo dei progetti e delle iniziative messi a punto da comuni, province, regioni, aree metropolitane e Stato. E la sfida decisiva consisterà quasi certamente nella ricerca del giusto punto di equilibrio tra accentramento e decentramento, ossia nel riuscire a "fare sintesi" nell'ambito dei luoghi dell'amministrazione già a tal fine deputati. Ed è proprio nella Conferenza e mediante essa che il coordinamento, come momento elettivo della funzione di governo sul territorio, avrà modo di trovare esplicitazione naturale, tramutandosi, con l'allargamento effettivamente dialogante ai rappresentanti degli enti locali, da raccordo interorganico a legame intersoggettivo.

E tutto ciò può riscontrarsi anche nella pratica, ossia nel concreto funzionamento di tale organismo. Infatti, nell'ambito della direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione, che il ministro dell'Interno ha diramato per l'anno 2008, risulta previsto, come obiettivo operativo, proprio quello di proseguire nell'azione volta ad acquisire, attraverso i prefetti e con il coinvolgimento delle Conferenze Permanenti, provinciali e regionali, le conoscenze e le informazioni sulla qualità dei servizi pubblici resi alla collettività, utili per l'attuazione, in sinergia con gli enti territoriali, di interventi mirati a promuovere nuovi metodi e strumenti di semplificazione e razionalizzazione dei processi di lavoro, a garanzia dei diritti dei cittadini e per lo sviluppo delle attività economiche. In particolare, viene stabilito che occorre monitorare, attraverso i prefetti dei capoluoghi di regione, le iniziative utili a garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale e a rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie. Pertanto, tematiche come lo stato di digitalizzazione della pubblica amministrazione, la *customer satisfaction*, lo snellimento delle procedure burocratiche potranno trovare in seno alla Conferenza Permanente il loro naturale svolgimento.

Da ultimo, il d. lgs. n. 29 del 21 gennaio 2004, dopo aver confermato all'art.1 la denominazione prefettura – U.T.G., conferisce al suddetto ufficio, alleggerito dalle confluenze, *“l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato”* ancorandola alla finalità prioritaria della *“leale collaborazione degli stessi con gli enti locali”*. Un ruolo fondamentale nel perseguimento degli obiettivi sopra indicati viene affidato alle *“Conferenze provinciali permanenti”* composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato. Parallelamente, viene previsto che il prefetto titolare di sede nel capoluogo di Regione sia, altresì, coadiuvato da una Conferenza Permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali ed alla quale possono essere invitati i rappresentanti della Regione medesima. Al fine, infatti, di rendere efficace ed effettivo il coordinamento dei diversi livelli di governo con il sistema delle autonomie, è stato opportunamente stabilito il coinvolgimento nelle Conferenze dei rappresentanti degli enti locali. In tal modo, potrà essere garantito lo sviluppo di questo organismo in termini di effettiva *“intersoggettività”* ed il conseguimento di risultati sicuramente più significativi in grado di accreditare, ulteriormente, il ruolo del Prefetto quale organo di chiusura del sistema. Tale scelta risulta, inoltre perfettamente coerente con le indicazioni di cui all'art.10, comma 2, della legge n. 131/03 che individuano nella Conferenza Permanente lo strumento privilegiato attraverso il quale assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

L'organismo, in questione, strutturato come la sede naturale in cui definire l'attuazione delle intese assunte dalla Conferenza Stato – Città e autonomie locali, si accredita, pertanto, come organo di sintesi strategica sul territorio. In tale ottica, è divenuto indispensabile rendere più incisivo il potere di coordinamento del prefetto nei confronti delle strutture periferiche dello Stato. Infatti, il titolare della prefettura – U.T.G., nell'esercizio di tali funzioni, potrà richiedere, sia nell'ambito della citata Conferenza, che delle costanti relazioni formali ed informali con le predette articolazioni amministrative, l'adozione di provvedimenti idonei a scongiurare il rischio del verificarsi di gravi pregiudizi alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza, in modo da prevenire o portare a soluzione eventuali contrasti tra Stato e autonomie. Ove tale richiesta venga disattesa, al prefetto medesimo è riconosciuto un potere sostitutivo, da esercitarsi mediante interventi diretti, sui quali occorre, però, acquisire il preventivo assenso del ministro competente per materia, unitamente alla previa informativa al Presidente del Consiglio dei Ministri. Viene, inoltre, ribadito, pur essendo un dato acquisito, che il Presidente del Consiglio ed i ministri, nell'esercizio del loro potere di indirizzo politico-amministrativo, emanino direttive ai prefetti. Queste previsioni suggellano, ulteriormente, la

vocazione inter-ministeriale e generalista del prefetto, nonché il suo essere punto di snodo tra amministrazioni centrali e locali per favorire la coesione sociale e la soddisfazione degli interessi del cittadino.



## CAPITOLO IV

### Il prefetto, le istituzioni e la legalità

#### 4.1 Il faticoso cammino verso la cultura della legalità e per un'amministrazione trasparente

La crescita della coscienza civile e il perfezionamento di alcuni degli strumenti più efficaci di contrasto alla criminalità organizzata non possono prescindere dall'evoluzione giuridico-legislativa che ha accompagnato le strategie di lotta alle mafie. Se giudicassimo in astratto le leggi varate nel corso degli anni sui temi della legalità, della trasparenza e della sicurezza non sarebbe nulla di eccezionale: misure che dovrebbero apparire normali. Eppure, per tradurre in norme dei principi elementari di giustizia e di risarcimento sociale, è stato necessario l'impegno e la costanza della società civile organizzata, di amministrazioni dello Stato e di sindaci.

*“Il 1° febbraio 1893, su una carrozza ferroviaria in corsa sulla linea Termini – Palermo, viene assassinato Emanuele Notarbartolo, rampollo di una delle più eminenti famiglie aristocratiche siciliane, esponente della Destra storica, ma personaggio super partes, apprezzato unanimemente per la dirittura morale e per le capacità amministrative dimostrate quale sindaco di Palermo (1873-76) e direttore generale del Banco di Sicilia (1876-90)”<sup>14</sup>.* Impegnato in un'opera di moralizzazione della struttura finanziaria più importante dell'isola che rischiava di colpire al cuore gli interessi del sistema di potere politico – mafioso, Notarbartolo venne ucciso su commissione del deputato Palizzolo, altro uomo di spicco della classe dirigente del tempo. Questo delitto segna un salto di qualità per la mafia, che tornerà a colpire così in alto solo un secolo dopo. Infatti, quello di Notarbartolo, che può considerarsi la prima vittima esponente di una pubblica amministrazione, è il primo dei cadaveri eccellenti, nonché l'ultimo sino alla morte del Procuratore Generale Pietro Scaglione, e, quindi, dall'Unità d'Italia al 1971. Una storia antica, lunga più di un secolo. Infatti, la prima diagnosi sui tentativi di penetrazione della mafia all'interno delle amministrazioni risale all'inchiesta condotta da Leopoldo Franchetti e da Sidney Sonnino, uomini della Destra storica, pubblicata nel 1876. Al termine del loro viaggio in Sicilia, per indagare sulle condizioni politico – amministrativo –

---

<sup>14</sup> S. Lupo, *Storia della mafia – dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli Editore, Roma, 1996.

sociali, essi compresero, con straordinaria lucidità, che il fenomeno mafioso non era riconducibile a semplice delinquenza né a generico comportamento, ma costituiva il sottoprodotto di una forma di criminalità politica praticata da alcuni settori.

Fin dall'Ottocento è presente una resistenza politica, istituzionale e sociale, a volte più incisiva a volte più debole, al Sud come al Nord. L'impegno per l'affermazione della legalità, denso di avvenimenti e di contraddizioni, ha subito fasi alterne in cui, a momenti di forte slancio, sono seguiti periodi di riflusso, di minor vigilanza e di allentamento. Ma resta fermo che la trasparenza procedurale, l'efficienza amministrativa, la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni, la formazione alla legalità sono forti deterrenti all'infiltrazione della criminalità organizzata.

Un tentativo di contrasto alla criminalità venne messo a segno dal prefetto di "ferro", Cesare Mori, negli anni venti del '900 ed, in una linea di continuità storica, cadde sotto i colpi del fuoco mafioso, il 3 settembre 1982, il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, prefetto di Palermo, dopo avere arginato le brigate rosse nel nord d'Italia. *"La mafia è cauta – disse il prefetto in un'intervista a Giorgio Bocca, pubblicata su Repubblica - è lenta, ti misura, ti verifica alla lontana. Si ammazza l'uomo di potere quando si crea questa combinazione fatale. È diventato potente ma si può uccidere perché è isolato"*. Quando ancora i cadaveri del generale e della sua giovane moglie, Emanuela Setti Carraro, erano in macchina, un cittadino attaccò un cartello che recitava: "Qui è morta la speranza dei palermitani onesti". Il figlio Nando ricorda l'ultima vacanza trascorsa col padre, era l'estate del 1982, e lui si sentiva un uomo in gabbia. Cercava aiuto ma nessuno più gli rispondeva al telefono.

In questo lavoro non parliamo di idee astratte ma di bisogni concreti, ricostruiamo vicende umane, incontriamo alcuni tra gli uomini, spesso sconosciuti e dimenticati, che riassumono e incarnano le aspirazioni e le lotte della parte migliore della società, dai rappresentanti delle istituzioni agli esponenti delle pubbliche amministrazioni che hanno scelto di percorrere la faticosa strada verso la libertà ed il riscatto dalla mafia. Non eroi solitari ma protagonisti di una storia che si è sviluppata dentro una sostanziale continuità, pur con grandi mutamenti intercorsi nelle varie fasi storiche, a partire dalla fase dell'inesistenza, in cui si negava l'esistenza della mafia e quei pochi che provavano ad imbastire indagini o inchieste giudiziarie si scontravano con una normativa carente e frammentaria. Bisognerà aspettare il 1982 perché la mafia entri finalmente nell'elenco ufficiale dei delitti, con l'articolo 416-bis. Uno dei tanti, troppi bis che si riscontrano nella storia della risposta istituzionale alla mafia,

tappando un buco nella legislazione, di solito dopo un eclatante fatto di sangue. Cosa Nostra uccideva, accumulava enormi ricchezze, intrecciava rapporti con pezzi dell'amministrazione pubblica e della politica ma di essa si negava l'esistenza.

A ciò si aggiunga la crisi in cui è stata coinvolta, dal secondo dopoguerra fino ai primi anni '90, non solo la concezione del "fare politica" ma anche quella del "fare amministrazione". La dipendenza degli amministratori dal ceto politico senza autentici spazi di autonomia, nonostante la normativa emanata per operare una netta distinzione tra competenze politiche e competenze amministrative; la scelta dei vertici amministrativi sulla base più delle appartenenze che delle capacità; la farraginoso regolamentazione dell'attività amministrativa che in realtà ha consentito di eludere le regole; la possibile appartenenza dei funzionari amministrativi ad associazioni segrete o riservate, con giuramenti di fedeltà talvolta antitetici ai propri doveri, da una parte hanno ridotto l'imparzialità dell'azione amministrativa e dall'altra hanno vanificato i sistemi di controllo. Si è disattesa, per anni, l'osservanza dei criteri necessari per costruire un'amministrazione efficiente e trasparente. La criminalità si è spesso inserita in questi ambiti, là dove i diritti sono stati scarsamente garantiti, là dove non si è riusciti ad affermare il rispetto della legalità.

Tuttavia se l'amministrazione di una grande città può essere paragonata alla guida di un'enorme nave, per le difficoltà di manovra che presenta, per l'inerzia del suo moto direttamente proporzionale alla stazza, la pubblica amministrazione può essere paragonata ad una petroliera le cui stive sono appesantite, oltre che dalle grandi questioni sociali ed economiche realmente esistenti, dalla zavorra di stereotipi pesanti come macigni, che ostacolano qualunque percorso di cambiamento. Da anni al comando di queste navi destinate, nell'immaginario collettivo, ad una deriva di illegalità ed ingiustizia, ci sono sindaci, funzionari, uomini, i quali, appena afferrato il timone, hanno decretano un sonoro indietro tutta, prendendo di sorpresa gran parte dei passeggeri, abituati alla vecchia, per alcuni comoda e rassicurante, rotta. Qualcosa sta cambiando nella pubblica amministrazione, nei suoi impenetrabili santuari si intravede un'inversione di marcia che pone la questione della lotta alle mafie al primo punto dell'agenda delle politiche locali. Se c'è una terapia d'urto, essa avrà successo, se il timoniere riuscirà a vincere l'inerzia della grande nave, se riuscirà a superare le resistenze di quanti remano contro. E' una storia che si sta scrivendo, la pubblica amministrazione, intanto, ci sta provando.

*“Nel variegato panorama degli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, le Autonomie Locali hanno cercato di caratterizzarsi per la loro capacità di instaurare rapporti particolari con le comunità di base e con i cittadini: hanno inteso offrire l’immagine di un potere pubblico meno distante e più aperto alle esigenze, alle aspettative della società civile. Siffatta aspirazione appare coerente con la loro natura costituzionale: i Comuni e le Province sono enti comunitari, esponenziali degli interessi propri della società civile organizzata e rappresentativi degli indirizzi politici e culturali da essa espressi”*<sup>15</sup>. Non è un caso se le principali esperienze partecipative sono maturate, non all’interno degli apparati dello Stato centrale e delle Regioni, ma negli Enti Locali Territoriali, i quali hanno dotato i cittadini, singoli o organizzati, di appositi strumenti giuridici e di varie opportunità istituzionali. A tal proposito appare evidente che alcune delle previsioni contenute nella legge n. 142/1990 non costituiscono novità, bensì la codificazione di esperienze amministrative già operanti ovvero di opportunità che il sistema giuridico consentiva.

Il prefetto si pone come cerniera e snodo istituzionale a garanzia della legalità innescando un circuito virtuoso tra istituzioni, pubbliche amministrazioni territoriali e cittadini nel contrasto alle mafie. Le istituzioni locali sono oggi tra i protagonisti principali nella lotta antimafia e realizzano iniziative che, peraltro, si muovono in settori non compiutamente disciplinati sul piano della legislazione nazionale. Non è un caso che nel nostro Paese assistiamo ad un fiorire di iniziative spontanee contro il diffondersi delle mafie, esperienze che dimostrano come la politica, anche quella locale, sia capace di adottare provvedimenti efficaci, muoversi con procedure trasparenti, manifestando apertamente la propria incompatibilità con il sistema di potere criminale.

## **4.2 La legalità non è un principio comunemente condiviso**

Nella storia dell’Italia repubblicana, a differenza delle altre moderne democrazie, la legalità non è stato un valore comunemente condiviso, è stata invece terreno di scontro e di laceranti divisioni. Lo provano quattro considerazioni.

Dopo la Liberazione, i nuovi valori della Costituzione furono avversati da una parte delle forze politiche e da una considerevole parte delle alte burocrazie civili e militari, passate sostanzialmente indenni dal regime fascista allo Stato repubblicano. Essi furono considerati

---

<sup>15</sup>Intervento di Giancarlo Rolla, docente di diritto pubblico – Università di Siena, *Autonomie locali e diritti di cittadinanza*, in *Valori Costituzionali e Pubblica Amministrazione*, Atti del convegno, Firenze 1993.

come pericolosamente sovversivi dell'ordine politico e la sua attuazione, ancora oggi parziale, fu il frutto sofferto di lotte difficili e lunghe. La Corte Costituzionale venne istituita solo nel 1956, il Consiglio Superiore della Magistratura nel 1958.

L'Italia della seconda metà del secolo scorso, con le sue stragi, i suoi attentati ed i suoi morti, è stata la patria moderna dell'omicidio politico. Non si dispone di statistiche precise, ma si può affermare che nessun Paese avanzato al mondo ha avuto nel secondo dopoguerra un tasso di violenza politica così elevato.

Un'intera classe dirigente ha dovuto ritirarsi per effetto delle indagini sulla corruzione, molti uomini politici, che hanno assunto responsabilità di governo, appartenenti alle forze dell'ordine, sono sotto inchiesta. Anche questo è un unicum tutto italiano.

Il senso di solidarietà nazionale, desumibile dall'adempimento ai doveri fiscali, si ferma a percentuali di gran lunga più basse che negli altri Paesi.

Tali aspetti rivelano i caratteri della società italiana che non si identifica né con lo Stato né con alcuni valori nazionali, ciò dipende dal fatto che la nostra storia è una storia di comunità e di città, non di Stato e di nazione. L'Italia dovrà attendere a lungo per diventare Stato unitario. Questa condizione storica ha due conseguenze.

La prima concerne la debolezza dell'idea nazionale e della presenza dello Stato come fornitore di servizi e garante di diritti, producendo così una forma di separatezza della società dalla politica che, non poche volte, ha condotto a fenomeni di aggiustamento privatistico degli interessi individuali rifuggendo l'applicazione del principio di legalità, proprio perché la fonte di promanazione di quelle regole non ha acquistato la credibilità sufficiente a farle rispettare. La mafia si radica su questa separatezza tra società e Stato ponendosi essa stessa come garante di quei servizi che lo Stato non riesce a fornire, svolgendo una duplice funzione. E' snodo tra società e pubblici poteri, nel senso che fa ottenere come favori ciò che spetterebbe come diritto, ed è garante degli interessi dei propri affiliati, indipendentemente dalla loro legittimità, inserendosi sui difetti e sulle mancanze dello Stato.

La seconda conseguenza consiste nel fatto che non abbiamo valori nazionali comunemente condivisi. Le due grandi vicende della storia nazionale, il Risorgimento e la Resistenza, hanno coinvolto solo una parte del Paese. Quelle che ne sono uscite sconfitte, tanto a metà dell'800 quanto un secolo dopo, hanno frenato, per ragioni diverse, la portata innovativa e nazionale di quegli eventi.

La legalità è diventata una variabile dipendente dalla ragion di Stato. La necessità, vera o supposta, di combattere il nemico interno ha ribaltato il rapporto tra potere e legalità. Le inchieste parlamentari e giudiziarie hanno dimostrato che furono coperti gli autori delle stragi, deviate le indagini per impedire che la verità potesse essere accertata. Non sappiamo ancora se i lutti degli italiani debbano essere ascritti ad una limitata sovranità nazionale o ad una degenerazione interna. Sono rimaste l'abitudine all'impunità, le cattive prassi, le arroganze, le prepotenze, si sono intessute ragnatele di interessi personali e di gruppi, di burocrazie e di correnti politiche.

Su cosa, allora, si è costruito il primato della legalità? E qui sfogliamo le pagine dell'altra storia d'Italia, dove ha operato una grande maggioranza di uomini onesti, di qualsiasi idea politica, che ha pagato prezzi altissimi. Esiste un'altra Italia che non ha coperto né terroristi né stragisti, che non ha intessuto alcun rapporto con la mafia, che è scesa in piazza dopo gli eccidi di Capaci e di via D'Amelio, che ha preferito la libertà. L'Italia degli insegnanti e dei ragazzi, del movimento sindacale, delle grandi esperienze democratiche degli Enti Locali e delle Regioni, del mondo del giornalismo serio ed impegnato a far conoscere la verità, della magistratura e di quelle forze politiche attente e corrette. Questa Italia ha frenato le collusioni e gli intrighi del potere, così la democrazia è cresciuta nonostante gli scempi e le logiche discriminatorie si sono ritirate in ambiti sempre più ristretti.

La lotta contro la mafia è un terreno essenziale per edificare la legalità. Non basta l'antimafia dei delitti, quella che si occupa della repressione, occorre anche l'*antimafia dei diritti*, sulla quale attecchisce il radicamento dei valori civili e, per questa via, si costruisce il futuro. In questa ottica è da sconfiggere la cultura della delega e dell'applauso, secondo la quale la storia la fanno gli eroi anziché essere costruita da tutti, non esistono liberatori ma cittadini che si liberano.

Va condannata la convenienza degli illeciti proliferati dalla ricorrente prassi di condoni i quali, oltre ad azzerare, quasi per intero, reati anche di grave entità, favoriscono nella collettività il convincimento, non solo di poter disobbedire impunemente alle leggi, ma di vedere premiata la furbizia e penalizzato il comportamento onesto.

Anche l'eccessiva produzione legislativa, contraddistinta da norme spesso farraginose, di difficile comprensione e, a volte incoerenti l'una con l'altra, è indicata quale motivo concorrente al depotenziamento del senso di legalità.

Vanno seguiti alcuni principi amici, tra cui quello della responsabilità, inteso come stimolo, controllo, proposta e attuazione di una reale e non solo declamata partecipazione. Va rinvigorito lo strettissimo rapporto tra l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri, perché chi è orfano di diritti è straniero nella terra dei doveri. Occorre rafforzare la distinzione tra pubblico e privato, la mafia azzera questa divisione, perché utilizza il potere pubblico per interessi privati.

Oggi, più che mai, emerge la necessità dell'impegno. In primo luogo per le caratteristiche dei periodi di transizione. Noi siamo in una fase che ha avuto inizio nel 1978, con l'assassinio di Aldo Moro, quando si chiuse la vicenda politica che era cominciata con la Liberazione. Il tentativo di Moro di affrontare la crisi italiana attraverso una corresponsabilizzazione nella guida del Paese di tutte le forze che avevano costruito la Repubblica e approvato la Costituzione, fallì dopo il suo omicidio. Sono seguiti circa due decenni tra i più convulsi della storia repubblicana. Dopo l'ondata emotiva delle stragi del 1992 e del 1993, allo stato attuale si registra, purtroppo, un calo di tensione ideale, manca il necessario impulso di carattere politico che stabilisca priorità ed indirizzi.

Lo sviluppo della vita sociale secondo un genuino criterio di legalità esige alcuni irrinunciabili requisiti. Leggi chiare, avvertite non come normative imposte dall'alto ma come sistema di regole che vincola i cittadini con un patto che travalica gli egoismi individuali. Il passo da compiere è, dunque, quello di favorire una nuova appropriazione della legalità, mediante comportamenti intrinseci allo status di una cittadinanza che riconosce di reggersi su legami di solidarietà e su una memoria comune e condivisa. *Una legalità organizzata* in contrapposizione alla criminalità organizzata.

### **4.3 Legalità e trasparenza come indicatori di qualità e di vulnerabilità delle istituzioni**

L'indicatore di legalità è uno dei parametri oggettivi in base ai quali si misura la qualità della vita dei cittadini. Gli indicatori soggettivi, relativi alla percezione che gli stessi cittadini hanno della corruzione o del buon andamento della cosa pubblica nel loro Paese, alla fiducia che essi nutrono nelle istituzioni, ne sono solo un riflesso. Esiste un'anomalia nel nostro Paese per quanto attiene alla richiesta di giustizia e alla violazione delle regole poste dal diritto. I dati relativi al fenomeno della legalità nella pubblica amministrazione impongono di riannodare i fili di un percorso volto a rafforzare il nostro tessuto democratico. I dati giudiziari mostrano un

Paese che non sembra in grado di sciogliere le conflittualità proprie di ogni sistema sociale moderno attraverso il dialogo tra le istituzioni e tra queste e i cittadini, né di attivare forme di cooperazione trasparente. La litigiosità e il livello di scarsa aderenza alle regole giuridiche mostrano una tendenza a risolvere i conflitti in una fase finale, quella che trova svolgimento nelle aule giudiziarie, nonostante la lunghezza ed i costi dei relativi percorsi.

Il quadro complessivo che emerge dai dati relativi alla percezione della legalità, desumibili dalle statistiche europee, dai rapporti periodici di *Trasparenza* e dalle rilevazioni degli enti di ricerca svolte sui diversi aspetti del fenomeno dell'illegalità conferma che l'Italia deve recuperare, in primo luogo, credibilità istituzionale e coerenza di azione per rafforzare e mantenere autorevolezza alla sfera pubblica se non vuole diventare terra di frontiera dell'economia del malaffare, delle spinte di privatizzazione selvaggia, delle ragioni e delle pressioni dei soggetti forti che distruggono il patrimonio democratico comune e il nostro tessuto costituzionale.

Secondo l'opinione degli italiani, le nostre istituzioni non riscuotono un alto grado di apprezzamento. Dalle indagini statistiche europee svolte da Eurobarometro<sup>16</sup> emerge la disaffezione degli italiani verso le istituzioni nazionali, con una percentuale di sfiducia maggiore rispetto a quella riscontrata mediamente nell'ambito degli altri Paesi europei. A ciò contribuisce anche una politica che non abbia dato segnali di rigore contro la corruzione, l'abusivismo, l'evasione fiscale, i comportamenti che, anche se non conformi alle regole, non vengono adeguatamente sanzionati dalla pubblica amministrazione e ciò non può essere giudicato favorevolmente dalla maggioranza dei cittadini.

L'istituzione, a livello centrale, dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, ha cercato di colmare il bisogno di legalità espresso dai cittadini, a cui è seguita la crescente diffusione di consorzi, osservatori e centri di monitoraggio circa le situazioni di illegalità, soprattutto in materia di appalti pubblici, non soltanto nel meridione, ma anche nell'Italia del centro-nord, con l'obiettivo di contrastare sia il fenomeno della corruzione, sia di individuare i casi di malgoverno di minore gravità, in aumento in tutti i settori della sfera pubblica. L'espansione di queste iniziative di carattere sociale, che vedono aggregarsi intorno ai soggetti istituzionali organizzazioni sindacali, associazioni di cittadini e

---

<sup>16</sup> Eurobarometro, *La fiducia nelle istituzioni nazionali, nella UE e nelle istituzioni europee*, Bruxelles, 2003.



di imprenditori, organismi religiosi, aventi lo scopo di verificare la correttezza delle procedure pubbliche, risponde ad un'istanza di legalità. Del resto, è ormai diffusa la percezione, tra i cittadini, che l'imparzialità, la correttezza, la lealtà cui deve essere improntata l'attività amministrativa siano risorse preziose, *beni comuni*, patrimonio di un'intera collettività che, nell'interesse di tutti, non possono rischiare di andare perduti.

Il richiamo al principio di legalità è inteso come proseguimento di quegli interessi generali, stabiliti dal costituente, che non possono essere messi in discussione e contrattati con altri soggetti, anche istituzionali, ma che debbono con questi essere attuati congiuntamente e partecipati, secondo regole chiare e definite. Appare evidente, infatti, che il principio di legalità si misura con il livello di applicazione degli istituti di partecipazione dei cittadini alla formazione delle regole, nonché con l'attuazione del principio di leale collaborazione tra le istituzioni.

Mentre la Banca Mondiale include tra le caratteristiche di una buona governance l'impegno degli esecutivi ad eliminare i meccanismi di scarsa trasparenza e di opacità che possono favorire e incentivare la corruzione, l'OCSE, già nel 2000, indicava l'imparzialità e la legalità quali valori essenziali di una pubblica amministrazione, indispensabili, purché condivisi, per ispirare la fiducia del pubblico, creare un clima favorevole alle imprese, contribuire al buon funzionamento dei mercati ed alla crescita economica<sup>17</sup>. Ne consegue che l'economia dei clan, delle lobbies di potere trasversali alle istituzioni, delle transazioni caratterizzate dall'ambiguità di valore dei beni che si scambiano, non produce ricchezza collettiva, ma accumulazione privata, con un costo sociale elevato, che viene pagato con l'esclusione dall'accesso alle risorse pubbliche ed ai servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni ai soggetti più deboli e svantaggiati ed anche delle classi medie, con peggioramento complessivo del loro tenore di vita.

In buona sostanza, per il nostro Paese vi è l'esigenza di agire sui diversi profili della legalità e della trasparenza. Dal recupero delle ordinarie funzioni di controllo e sanzionatorie alla strategia delle regole, dal rispetto dei codici etici e dei protocolli di legalità da parte delle imprese con cui l'amministrazione contrae alle misure di contrasto della corruzione e agli strumenti per rafforzare *l'accountability* ed un più deciso accento sulla circolazione delle informazioni, sulla formazione e la professionalità dei dirigenti e degli altri dipendenti. A ciò si

---

<sup>17</sup> Nota di sintesi n. 7 dell'OCSE sulla gestione pubblica, *Rafforzare l'etica nella pubblica amministrazione*, settembre 2000, in *Trust in Government: Measures in OECD Countries*, Parigi, 2000.

aggiunga una reale partecipazione ai procedimenti, migliorando il dialogo con i cittadini e fornendo delle chiare risposte alle loro istanze, per giungere ad una seria elaborazione del bilancio sociale. Occorre naturalmente valorizzare le tecniche più avanzate della trasparenza, ad esempio, discussioni pubbliche, *e-democracy* e *governance* elettronica.

Il settore degli appalti pubblici costituisce ancora un nodo di criticità altamente rilevante nell'analisi e nella soluzione del problema relativo alla funzionalità ed alla trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Per contrastare il fenomeno dell'illegalità, individuare i punti di maggior fragilità delle scelte decisionali, le incongruenze e le aporie del sistema normativo e dell'organizzazione degli uffici, occorre costruire una rete di indicatori di vulnerabilità in grado di evidenziare e mettere in relazione tra loro gli aspetti di rischio del sistema, con particolare attenzione per i riflessi che l'illegalità e l'illiceità producono sul mondo delle opere pubbliche e su quello del lavoro in generale, non solo per quanto attiene alla fase di costituzione del rapporto e alle conseguenze che attengono all'estensione del fenomeno del lavoro sommerso, ma anche per quanto riguarda il numero e la tipologia degli infortuni sul lavoro e la qualità delle prestazioni, anche all'interno delle singole imprese.

Un sistema di indicatori di vulnerabilità dovrebbe essere in primo luogo finalizzato a rilevare: -il livello di coordinamento, su scala territoriale dei dati e delle informazioni relative alla criticità del sistema degli appalti e dalle loro implicazioni sul mondo del lavoro; -il numero ed il tipo di illegittimità degli atti della pubblica amministrazione, relativi agli appalti pubblici; -la possibilità, data alle imprese, di acquisire notizie ed informazioni, di risolvere dubbi e controversie attraverso forum aperti e interlocuzioni in rete con i soggetti pubblici interessati e le stazioni appaltanti; -la rispondenza della disciplina del subappalto a criteri di efficacia nella gestione dei lavori; -il numero e la gravità degli incidenti sul lavoro e degli infortuni denunciati; -il numero e le qualificazioni delle persone che svolgono controlli sulla correttezza e regolarità del lavoro, in relazione al numero di imprese da controllare; -la relazione tra numero di addetti al controllo, numero dei lavoratori con contratto regolare e quelli che operano in modo sommerso.

Il nostro Paese necessita di un ampio ventaglio di interventi che coinvolgano tutti i livelli di Governo, a partire dalla riduzione degli indici di corruzione, per giungere a quelli, attuati dalle democrazie più evolute, che dedicano un'attenzione particolare all'integrazione dei livelli di Governo, alla partecipazione attiva e consapevole dei cittadini, al perfezionamento dei circuiti informativi, rafforzando la *governance*.

Inoltre, rendere effettivo il principio di trasparenza significa chiarire con quali modalità e secondo quali criteri di razionalità vengono svolti i processi decisionali pubblici e secondo quali valutazioni di opportunità sia stata operata la scelta finale. Degli esempi possono essere costituiti dal rendere conoscibili a tutti gli interessati, in modo semplice e veloce e quindi verificabile, le informazioni in base alle quali si è svolta l'istruttoria; individuare con chiarezza funzioni, compiti, missioni assegnate a ciascuno dei settori dell'amministrazione interessati; stabilire tempi certi per la conclusione dei procedimenti amministrativi e di quelli di attuazione degli interventi sul territorio; precisare ruoli e responsabilità dei dirigenti; separare nettamente le responsabilità politiche da quelle dei funzionari, ai sensi del d. lgs. n. 165/2001.

Tutto ciò richiede un fortissimo impegno politico verso un'amministrazione finalizzata alla tutela ed allo sviluppo dei diritti di cittadinanza e di quello ad una uguaglianza sostanziale.

È utile poter disporre, in questo senso, delle rilevazioni sul grado di soddisfazione degli utenti per ciascuna amministrazione e/o macrostruttura. Stabilire una base operativa di valutazione dell'efficacia ed efficienza dei servizi offerti costringerà le amministrazioni ad uscire dall'autoreferenzialità istituzionale ed a proporsi quali soggetti legittimati, in base a criteri di riconoscimento soggetti a validazione empirica, a soddisfare le richieste provenienti dall'esterno, in primo luogo da parte dei soggetti che si presentino, in via immediata, come interlocutori diretti delle amministrazioni pubbliche, nella fase di progettazione, di ideazione, di coordinamento, di controllo. In una fase più avanzata, le amministrazioni potranno tentare di elaborare il "bilancio sociale", che rappresenta l'elemento che legittima il ruolo non solo strutturale ma anche etico che deve essere svolto dagli enti pubblici.

Inoltre, a livello di democrazia partecipativa, peraltro, la trasparenza dei processi decisionali implica la possibilità di discutere e deliberare pubblicamente le scelte che attengono ai beni comuni.

#### **4.4 Educazione della legalità come prassi di partecipazione democratica**

Di educazione alla legalità si comincia a parlare soltanto agli inizi degli anni '90, con una singolare convergenza tra laici e cattolici, segnata da una Conferenza organizzata dal ministero dell'Interno, nell'estate del 1991, e dal documento della CEI del 4 ottobre 1991 "*Educare alla legalità*", che partiva dalla constatazione di una "*caduta del senso della moralità e della legalità nelle coscienze e nei comportamenti di molti italiani*", una vera e propria eclissi della

legalità che poneva l'esigenza di un suo recupero. I vescovi fanno sentire la loro voce denunciando, tra gli altri, l'esplosione della criminalità dei *colletti bianchi*, le confuse e deboli risposte istituzionali, considerando la legalità il fulcro della lotta alla corruzione e contro le mafie. Siamo agli inizi di Tangentopoli.

Negli anni precedenti, l'educazione alla legalità si era diffusa sotto altri nomi. Il 4 giugno 1980, a pochi mesi dall'assassinio di Piersanti Mattarella, la Regione Sicilia emana una legge dal titolo *Provvedimenti alle scuole siciliane per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile contro la criminalità mafiosa*. Analoghe leggi venivano emanate dalle Regioni Campania, nell'85, Calabria, nell'86, Toscana, nel '94, Liguria e Marche, nel '95. La scuola diventa un'istituzione essenziale per implementare la legalità perché è la sede nella quale si trasmettono i valori tra le generazioni, si forma la coscienza dei cittadini, si comunicano i saperi costitutivi della identità nazionale. L'educazione alla legalità assume una dimensione trasversale all'interno del percorso formativo e diviene parte organica delle attività curriculari, pervadendo l'impianto delle discipline di studio che costituiscono lo specifico del costume democratico. Una configurazione ampia e articolata quella dell'educazione alla legalità, non riducibile alla pura dimensione conoscitiva, che avvia una vera rivoluzione e *“si pone non soltanto come premessa culturale indispensabile ma anche come sostegno operativo quotidiano, poiché soltanto se l'azione di lotta sarà radicata saldamente nelle coscienze e nella cultura dei giovani, essa potrà acquisire caratteristiche di duratura efficienza, di programmata risposta all'incalzare temibile del fenomeno criminale”*. Alle mafie bisogna rispondere con *“un'azione altrettanto organica e continuativa”*. E' quanto riporta la Circolare n. 302 sull'*Educazione alla legalità*, emanata dal ministero della Pubblica Istruzione, il 25 ottobre 1993.

Sono gli anni successivi al periodo stragista di Cosa Nostra, in cui cadono magistrati, forze dell'ordine, giornalisti, sacerdoti. Attentati dinamitardi si registrano nel 1993 a Roma, Firenze e Milano. Questa ondata di violenza sconvolge l'intero Paese, paura e sconforto si diffondono ovunque. *“Cosa Nostra assiste soddisfatta all'assoluto sbandamento dello Stato. Dinanzi a quei corpi ridotti a tizzoni, non si sa da dove incominciare”*<sup>18</sup>.

Segue la *fase del riscatto* nella quale il nostro Paese riesce ad opporsi, gettando le basi di una grande mobilitazione che, se dapprima sfocia in una vera e propria ribellione di popolo,

---

<sup>18</sup> A. Caruso, *Da Cosa nasce Cosa – Storia della mafia dal 1943 ad oggi*, Longanesi & C., Milano 2000.

dopo si darà contenuti, metodo, continuità e progettualità politica, con interventi mirati al contrasto alle mafie. Le istituzioni trovano un momento di formidabile unità, capiscono che sulla mafia non ci si può dividere, trattandosi di una minaccia per la sopravvivenza stessa delle istituzioni. Da questa compattezza scaturiranno nuovi efficaci strumenti di contrasto. La convinzione che la lotta alla mafia per essere efficace deve coinvolgere tutta la società civile impegnata a diffondere quella cultura della legalità che si pone come principale anticorpo alle mafie diventa, quindi, patrimonio collettivo. Si moltiplicano gli interventi in linea con questa tesi.

Nel '93 e nel '94 la Commissione Parlamentare Antimafia approva due importanti relazioni, *Mafia e politica* e *Insedimenti e infiltrazioni di soggetti e organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali*.

Nel '95 nasce "*Libera-Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*", che costituirà uno degli esempi di continuità nell'attenta lettura dei fenomeni criminali e nell'impostazione di un programma di lavoro antimafia che, in vari ambiti d'intervento, raccorda piccole e grandi realtà, dal nord al sud della Penisola, unite contro le mafie, a sottolineare che il contrasto alla criminalità ha carattere nazionale. L'impegno dell'associazione sul tema del riutilizzo dei beni confiscati ai mafiosi coincide con la sua stessa nascita. Un'imponente petizione popolare attraversa tutta Italia, dalla fine del '94 a tutto il '95, e porta la "firma" della società civile. Non era mai successo nella storia della Repubblica che un milione di cittadini firmassero a sostegno di una legge. Una scelta chiara, precisa e inequivocabile: battere la mafia attaccando la sua economia. Confiscare, attraverso l'azione della magistratura e delle forze dell'ordine, i beni ai mafiosi e restituirli ai cittadini, mediante i Comuni e le associazioni. Da tempo infatti il movimento antimafia, sia a livello istituzionale che sociale, aveva compreso l'importanza di colpire i gruppi criminali sul piano economico, anche attraverso l'utilizzo dei beni confiscati come frutto dell'azione criminale. Il valore della legge n. 109/1996 risiede nell'approccio positivo alla strategia di contrasto, per cui il bene confiscato non è più soltanto sottrazione di risorse alla criminalità organizzata, ma occasione di sviluppo e di crescita. Uno sviluppo che parte dal territorio, lo stesso territorio soggiogato dal controllo mafioso.

Ad iniziativa del sindaco del Comune di Savignano sul Panaro (MO), nel gennaio 1996, si costituisce "*Avviso Pubblico – Enti Locali e Regioni per la formazione civile e contro le mafie*" a seguito della presa di coscienza che la dimensione del fenomeno non era più circoscrivibile alle sole regioni di tradizionale insediamento mafioso ma assumeva carattere

nazionale, seppur con configurazioni d'assetto completamente diverse. Tra gli altri, uno degli scopi dell'associazione è di mettere in rete gli Enti Territoriali per favorire lo scambio di esperienze e informazioni contro le mafie e promuovere iniziative dirette allo studio di procedure che consentano agli stessi di agire con criteri di piena trasparenza, premiando la legalità negli appalti, nella fornitura di pubblici servizi e nell'economia in genere.

Nel dicembre 1994 la Regione Toscana costituisce il *Centro di documentazione Cultura della legalità democratica*, struttura pubblica di raccolta, produzione, organizzazione, divulgazione di materiali a disposizione di singoli cittadini e di soggetti collettivi, per contribuire alla conoscenza dei fenomeni di criminalità e di illegalità diffusa; per sollecitare e sostenere progetti educativi improntati alla convivenza civile; per favorire la positiva interazione dei diversi soggetti pubblici e privati operanti sul territorio.

Nel corso della XIII legislatura, nel settembre 1997, per la prima volta nella storia del Parlamento italiano, la Commissione Parlamentare Antimafia istituisce un apposito *Sportello per la scuola e il volontariato* al fine di rispondere alla domanda di legalità proveniente dalla società civile impegnata a costruire cultura di convivenza. La Commissione sceglie di riconoscere e valorizzare come suo interlocutore tutto quel lavoro di seminazione di cittadinanza che mondo della scuola e dell'associazionismo hanno condotto negli anni, costituendo spesso quella spina nel fianco delle istituzioni. Si fornisce, pertanto, una serie di servizi, documentazione aggiornata, consulenze progettuali per l'elaborazione di percorsi formativi per studenti, docenti e personale delle varie agenzie educative.

Il 5 giugno 1998 viene stipulato un Protocollo d'Intesa fra il ministero della Pubblica Istruzione, la Commissione Parlamentare Antimafia e il Dipartimento per gli Affari Sociali. Nella Circolare che ne diede notizia veniva ribadita la necessità di *“una diffusa educazione alla legalità, intesa come elaborazione di una autentica cultura dei valori civili, presupposto per contrapporsi a tutti i fenomeni di criminalità”*.

L'anno successivo verrà siglato un Protocollo d'Intesa tra l'associazione LIBERA e il ministero della Pubblica Istruzione per coordinare e rafforzare l'intenso lavoro di educazione alla legalità avviato nelle scuole d'Italia, mediante la stretta collaborazione nell'organizzazione di attività di sperimentazione e ricerca, di corsi di aggiornamento, nell'elaborazione di sussidi didattici, nella creazione di reti di scuole e nel monitoraggio e censimento delle esperienze intraprese.

Nel 2001 viene stipulato un Protocollo d'intesa tra la Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale della Campania e l'Assessorato all'Istruzione, Formazione e Cultura della medesima Regione, al fine di rilanciare il ruolo del Centro di Documentazione contro la camorra e di istituire un gruppo di supporto alla programmazione di attività ed iniziative sul tema della cittadinanza attiva.

Il nuovo testo di legge, approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana l'8 novembre 2008, Misure di contrasto alla criminalità organizzata, recupera un ritardo storico nella lotta a Cosa nostra, superando l'idea che la lotta alla mafia sia un'emergenza del nostro Paese. Laboratori di educazione alla legalità a scuola, istituzione di zone franche per la legalità, rimborso degli oneri fiscali agli imprenditori che denunciano richieste di estorsioni, obbligo della Regione di costituirsi parte civile in tutti i processi di mafia per fatti verificatisi nel proprio territorio, agevolazioni per la fruizione sociale dei beni confiscati alla mafia, al fine di favorire la migliore utilizzazione degli stessi beni alle cooperative sociali, alle associazioni, alle comunità di recupero, alle cooperative dei lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata e ai Comuni mediante fidejussioni prestate dalla Regione, sono solo alcune delle novità previste dalla normativa votata all'unanimità da maggioranza e opposizione.

Bloccare le infiltrazioni della mafia nella Pubblica Amministrazione attraverso una rotazione programmata dei burocrati negli uffici è quanto proposto dal Procuratore Capo della Repubblica di Palermo, Messineo, in occasione dell'anniversario della morte di Pio La Torre, il 30 aprile 2009. E' una battaglia contro lo spoil system, ossia la facoltà riconosciuta alla parte politica vincitrice nella competizione elettorale di collocare persone di fiducia nei posti chiave dell'apparato burocratico, quella invocata da esperti di diritto amministrativo e di antimafia per rendere più difficile la vita alla mafia. Inoltre, occorrono una maggiore semplificazione legislativa, rafforzare i controlli sul rendimento dei burocrati e sulla legalità degli atti e, anche, il ritorno ai concorsi pubblici, segno di garanzia, pubblicità e meritocrazia, per far ingresso nella Pubblica Amministrazione, tutte medicine indispensabili per curare una malattia cronica, la logica del favore e dell'abuso. In questa ottica si inserisce l'annuncio di redigere un *codice antimafia per le amministrazioni regionali*, un complesso di norme vincolanti atte ad impedire ogni forma di infiltrazione mafiosa.

Un codice antimafia che renda trasparente la Regione e una riforma della Sanità che spazzi via zone grigie e clientelismo, per renderle più vicine alle imprese e alla gente, è quanto

proposto dal presidente di Confindustria Sicilia, Ivan Lo Bello. La norma, qualora venisse elaborata, non si sovrapporrebbe alle leggi e ai regolamenti esistenti, ma intensificherebbe l'azione in tre direzioni. La Regione dovrebbe dotarsi di regole che permettano una maggiore trasparenza dei propri amministratori e funzionari, assicurando l'ente anche quando esso assume il ruolo di inquirente di beni e servizi sul mercato, laddove non è sufficiente il certificato antimafia rilasciato dalle Camere di Commercio per decidere con chi avere rapporti. Altresì occorre trasparenza nelle procedure interne ed attivare meccanismi premiali per chi non paga il pizzo. Negli ultimi anni, la sanità in Sicilia è stata un terreno di scontro dove sono emerse compromissioni e poca visibilità. Un buon inizio potrebbe essere costituito dal monitoraggio del sistema delle forniture in quel settore e della scelta dei manager di ASP e ospedali e di primari, tenendo conto delle reali capacità più che dell'appartenenza politica.

Il panorama fin qui descritto ribadisce la necessità di agire in un orizzonte non di straordinarietà ma di quotidianità, andando oltre quella reazione emotiva alla violenza stragista della mafia e organizzando, invece, la prevenzione sistematica e il contrasto ad essa.

#### **4.5 Il prefetto custode della legalità**

La garanzia di legalità che il prefetto è chiamato a svolgere viene esercitata a prescindere dall'utilizzo dello strumento provvedimentale. La mancata tipizzazione delle modalità dell'azione è giustificata dalla necessità di non ingessare un'attività proteiforme e spesso imprevedibile. E' più sull'autorevolezza che sull'autorità che continua a giocarsi il ruolo del prefetto, sulla duttilità, sulla creatività nella ricerca delle soluzioni. Amministrare attraverso il coordinamento non significa solo avere la possibilità di emettere provvedimenti amministrativi in senso tradizionale, ma comporta uno sforzo più generale proprio perché l'obiettivo non è semplicemente la legittimità ma piuttosto la legalità.

In questa ottica può essere letta la presenza del prefetto nell'*Osservatorio Permanente per la legalità*, costituito recentemente, nell'ambito dell'*Accordo di Programma Quadro "C. A. Dalla Chiesa"*, promosso dai ministeri dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze e dalla Regione Sicilia, che impegna le amministrazioni a creare maggiori controlli mirati a prevenire o reprimere ogni possibile tentativo di infiltrazione della malavita organizzata nel mercato del lavoro, nella fase di aggiudicazione degli appalti e nel controllo degli investimenti. L'esperienza dimostra che per arginare le occasioni di discrezionalità e le possibilità di illegalità occorre un governo del territorio non accomodante ma autorevole e affidabile, determinato a compiere scelte



anche difficili, con l'unica preoccupazione di dover rispondere all'opinione pubblica, accanto ad una Pubblica Amministrazione dotata di un'autonoma responsabilità rispetto alla politica, e rilanciare l'autogoverno delle Autonomie Locali che costituiscono la palestra per responsabilizzare amministratori e cittadini.

In riferimento alle esperienze di contrasto alle mafie, i Tavoli Istituzionali Permanenti, predisposti per individuare le priorità e i problemi delle diverse comunità locali e per perseguire finalità di sviluppo socio-economico, costituiscono efficaci ipotesi di organizzazioni là dove l'Ufficio Territoriale di Governo, tradizionale sede di eccellenza di esercizio dell'azione dei pubblici poteri, assume la valenza di luogo di confronto e proposta, non solo di composizione di interessi, ma anche di definizione di competenze e di nuovi ambiti di azione. Tra le quali, il titolare dell'UTG, svolgendo delicati compiti di coordinamento ed impulso politico-amministrativo, si pone come figura saliente per la tutela democratica, muovendo in favore del consolidamento delle autonomie locali, funzione che assume carattere d'impegno costituzionale emblematico per la vocazione del principio di unità statale, enunciato espressamente nell'art. 5 della Costituzione.

Rispetto all'oggetto d'indagine ed alle problematiche poste in analisi, i prefetti e la legalità, non si è ancora nella fase in cui predomina un paradigma largamente accettato, sostanzialmente dato per scontato ed utilizzato senza particolari problemi ma ci si muove piuttosto in una fase in cui la tematica è posta in discussione, rivista, sfidata da modelli alternativi.

Questa ricerca dimostra, però, l'esistenza di esperienze amministrative d'eccellenza avviate da prefetti ed amministratori locali, che hanno fatto dell'educazione alla legalità una prassi di partecipazione democratica, valorizzando le capacità auto-organizzative delle loro comunità territoriali, coinvolgendo molteplici attori, favorendo la nascita di ampie relazioni fiduciarie e, al tempo stesso, sviluppando un'azione sociale ispirata all'etica della responsabilità e ponendo le premesse per una Pubblica Amministrazione efficiente e trasparente nel contrastare le diverse forme di illegalità.

*“La via obbligata per la rimozione delle cause che costituiscono la forza delle organizzazioni criminali passa attraverso l'affidabilità delle amministrazioni locali, quelle con le quali il contatto del cittadino è immediato e diretto”.* Così Paolo Borsellino sottolinea l'importanza dell'impegno degli Enti Locali contro le mafie. Il procedere del senso di legalità non può infatti presentarsi come un percorso imposto dall'alto ma come un movimento che nasce

dal protagonismo dei cittadini e dalla partecipazione concreta dei giovani, opportunamente sostenuti da Pubbliche Amministrazioni sul piano della collaborazione. C'è un vasto campo di iniziativa che può essere occupato, senza sovrapporsi all'azione delle istituzioni preposte all'ordine pubblico né ostacolando la preziosa spinta autonoma del mondo del volontariato e dell'associazionismo, ma, anzi, fornendo alle une e all'altro un sostegno attivo, un terreno di lavoro che trova la sua forza nella solidarietà e nella cooperazione istituzionale. Si tratta di rendere sistematico il *circuito istituzioni – Enti Locali – società civile*, di estenderlo a tutte le realtà e di sostenerlo. *“Buone pratiche ed esempi concreti affinché ogni dire venga misurato e inverato da quel necessario ed indispensabile fare che costituisce la prima e fondamentale grammatica della giustizia”*<sup>19</sup>. Patti di solidarietà tra Comuni sono stati avviati in Italia, basti ricordare l'esperienza delle Amministrazioni di Firenze e di Locri al fine di sostenere ed incoraggiare l'azione politica ed amministrativa del sindaco della città calabrese nell'impegno a riscattare la politica dal giogo delle intimidazioni e della violenza e, nel contempo, a rispondere positivamente alla richiesta dei giovani che hanno lamentato *“l'isolamento culturale che spezza ogni loro prospettiva di riscatto”*.

A ciò si aggiunga il tentativo della ricerca nello scoprire, come in alcune realtà, stia arretrando l'immagine di una Pubblica Amministrazione come sistema statico e uniforme e cominci a profilarsi un'*amministrazione condivisa*, con conseguente abbandono del sistema verticale, bipolare, gerarchico e unidirezionale, e l'instaurarsi di una nuova relazione paritaria, multipolare e circolare con i cittadini.

## **4.6 Etica e responsabilità del servizio pubblico**

L'impianto costituzionale riporta i principi dello Stato moderno, quali il riconoscimento dei capaci e meritevoli (art.34); il diritto di tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (art.51); l'obbligo di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore (art.54); l'accesso agli impieghi pubblici mediante concorso (art.97); l'imparzialità dell'amministrazione (art.97); l'obbligo per gli impiegati pubblici di agire al servizio esclusivo della Nazione (art.98). La storia della formazione di questi principi, per accertare se essi siano ancora funzionali ai poteri pubblici e meritino tuttora rispetto e il dibattito costituente sulle

---

<sup>19</sup> Prefazione di Luigi Ciotti in *Il piacere della legalità*, J. Garuti, G.L.Falabrino, M.G. Mazzocchi (a cura di ), Edizioni Scheiwiller, Milano 2002.

norme relative alla pubblica amministrazione fanno da apripista al tema dell'etica e della responsabilità.

Tosato sostenne che *“affinché potesse essere garantito il rispetto del principio di eguaglianza di tutti i cittadini, per la parte della Costituzione relativa al pubblico impiego, sarebbe necessario adottare una norma costituzionale, in cui fosse affermato che ai pubblici uffici non si può accedere che per concorso, salvo i casi in cui la legge non disponga diversamente”*.

Mortati, invece, sostenne che una delle esigenze di includere nella Costituzione alcune norme sulla pubblica amministrazione era *“quella di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una Costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti”*<sup>20</sup>.

La scelta costituzionale sarà così efficacemente riassunta da Esposito: *“Non da rapporti di personale fiducia dei capi o del popolo, ma da esame obiettivo e spersonalizzato delle capacità, deve essere determinato l'accesso ai pubblici impieghi”*<sup>21</sup>.

Separazione tra interesse privato e interesse pubblico, distinzione tra politica e amministrazione, scelta del personale in base a criteri obiettivi fondati sul merito, stabilità nelle funzioni e nell'impiego si articolano secondo criteri analitici, governati da regole predeterminate per far valere il principio dell'imparzialità nel pubblico impiego. Il riconoscimento del merito nell'accesso e nella carriera e la stabilità nella funzione sono strumenti essenziali per assicurare efficienza all'amministrazione, eguaglianza ai cittadini, equilibrio tra i poteri. Soprattutto alla luce della realtà complessa senza precedenti quale quella odierna, si richiede oggi la concreta consapevolezza di quanti sono chiamati a responsabilità pubbliche. Ciò vale per i pubblici funzionari e, in modo particolare per i funzionari del corpo prefettizio, chiamati ad incarnare sul territorio l'unità della Repubblica, a rappresentare lo Stato e il Governo, ad essere garanti dell'esercizio delle libertà civili e sociali in un ambito di uguaglianza e di solidarietà, in un quadro di relazioni orizzontali in cui le regioni, le province,

---

<sup>20</sup> I due interventi sono tratti dalla seduta del 14 gennaio 1947 della Seconda Commissione per la Costituzione, Prima sezione.

<sup>21</sup> C. Esposito, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

gli stessi comuni, ciascuno nel rispetto delle proprie competenze, hanno pari dignità come luoghi di decisione democratica al servizio dei cittadini.

Sono proprio i tempi difficili ad esigere la forza e il coraggio di una cultura dei valori capace di sostenere le sfide della società di oggi e più ancora di quella di domani, ad esigere una presa di coscienza dell'urgenza di vivere un'etica nei suoi fondamenti costitutivi. Da qualche tempo si avverte in maniera evidente la complessità dei cambiamenti istituzionali fondati su una nuova visione di *governance* come governo orizzontale dei bisogni e delle risposte da dare ai bisogni. La cultura dell'amministrazione dell'Interno ha cominciato a pensare e a chiedersi se fosse stata adeguatamente sviluppata una riflessione sull'etica, sui suoi valori in grado di accelerare i processi di consapevolezza della necessità di riscoprire un patrimonio antico fatto di certezze, sulle quali ricostruire in chiave attuale, con la duttilità che ha sempre contraddistinto il corpo prefettizio, fedele ad una missione inconfondibile, gli orientamenti comportamentali. Non si è trattato di ritrovare i cardini di un'etica generale, ma di capire, sentire, riscoprire e vivere i sentimenti di un'antica etica professionale tracciata in oltre duecento anni di esperienza amministrativa, riaffermando l'idea di una deontologia superiore come complesso di doveri ispirati e attraversati da una serie di valori precisi, tipici di un corpo di funzionari; di valori che riconoscono un'identità, un modo di essere senza cui non è possibile un fare e un modo di fare; di valori riconoscibili e riconosciuti per scelta e non per imposizione, da rispettare secondo le regole dell'onore, da far rispettare con rigorosa disciplina.

Sui valori e sull'identità del corpo prefettizio, chiamato progressivamente a compiti sempre impegnativi, a fare amministrazione generale, cioè amministrazione di sintesi, di rete, di raccordo istituzionale delle varie componenti, di cuore intelligente, si innerva tutto il territorio al quale dà impulsi e dal quale riceve impulsi. I risultati di una ricerca condotta dal Censis, nel settembre del '96, evidenziano la capacità del ministero e dei prefetti come essenziale nel garantire la coesione, risorsa indispensabile per affrontare i problemi complessi della società, i quali possono essere risolti se vi è un impegno alla sicurezza comune ma, soprattutto, se cresce e si mantiene nelle comunità locali la possibilità di fare integrazione, piena cittadinanza, corretta dinamica dei bisogni e dei diritti collettivi. Fu in quegli anni che la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno diventò un laboratorio di pensiero per teorizzare un'idea nuova dell'amministrazione, rispettosa della tradizione ma proiettata verso il futuro, un futuro che ha visto e vedrà la funzione di amministrazione generale diventare l'asse sempre più essenziale della funzione di governo del Paese, perché in grado di monitorare, nella frammentazione del tessuto istituzionale, gli interessi pubblici generali, sollecitandone la cura e

pretendendo dalle varie istanze territoriali il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

E' di quegli anni la prima riflessione sul bisogno di essere all'altezza delle tradizioni di fronte alla riscoperta del prefetto, di fronte all'esaltazione della specifica identità prefettizia, di fronte a quanto si era chiamati a fare in un'amministrazione che si confermava e pretendeva di essere amministrazione di garanzia dell'esercizio dei diritti di libertà e "nuovo motore" della coesione istituzionale, giuridico-ordinamentale, territoriale e sociale. Il segreto del funzionamento corretto dei grandi Corpi e delle grandi istituzioni pubbliche sta proprio nell'etica, scienza e scelta di valori che motiva e rafforza, che genera vigore e responsabilità.

Il metodo etico disciplina i punti nodali del percorso da intraprendere per vivere quel tipo di identità, per sentirsi con buona ragione parte integrante di un corpo di funzionari cui è affidata la funzione di amministrazione generale, il che significa anche attuare le politiche della sicurezza, della difesa e della protezione civile, della tutela del funzionamento della democrazia, del sostegno e del supporto di ogni autonomia territoriale e funzionale, coordinando, raccordando, indirizzando, armonizzando, informando, comunicando, semplificando e articolando, ma, nel contempo, salvaguardando l'unità dell'ordinamento repubblicano. Compaiono quindi, in questa sistematica valoriale costruita per l'identità e la funzione prefettizia, l'etica del bene comune, l'etica della legalità, l'etica della libertà uguale e solidale, l'etica della coesione, l'etica della responsabilità.

La responsabilità sta nel farsi carico delle conseguenze del proprio agire che è ispirato dai valori e deve produrre esiti positivi nel pubblico interesse. L'etica del bene comune rappresenta la sostanza della missione essenziale del corpo prefettizio, quella della cura dell'interesse generale, condizione necessaria per comprendere quale sia la vera legittimazione alla presenza nella società e nelle istituzioni dei prefetti. Il significato di bene comune si fa risalire addirittura a Platone, il quale affidò ai "guardiani" la funzione del comando, perché solo loro sapevano quale fosse il bene della Città. E così anche Aristotele, che pose nel massimo rilievo l'importanza del bene comune per la teoria del diritto e dello Stato. San Tommaso d'Aquino affermò che la nozione stessa del diritto postula quella del bene comune, perché ogni legge deve o dovrebbe avere quello come obiettivo. Ed Hobbes elencò il bene comune tra i requisiti per giudicare la bontà delle leggi.

Etica e responsabilità rappresentano un binomio essenziale cui ispirare i comportamenti, i pensieri, il modo di essere nell'amministrazione dell'Interno e nella Repubblica. La cultura dei valori è così il primo degli elementi del sistema prefettoriale, un elemento da approfondire e da conoscere, con riguardo proprio ai valori che esso deve esprimere e a cui occorre ispirarsi. Si tratta di una cultura che pone alla sua base l'etica intesa come una morale laica. Una cultura basata sui comportamenti distintivi, ispirati a valorizzare la propria vita nell'interesse degli altri, dei cittadini.

Tale definizione consente di riconoscere una identità, quella del funzionario di governo e di amministrazione generale. La capacità di attivare una rete tra i vari ruoli presenti nella moderna società, indispensabili per tenere insieme il tessuto sociale e la coesione sociale. Coesione sociale alla cui tutela è chiamato in primis proprio il prefetto e con lui tutta la schiera di funzionari della carriera prefettizia o della carriera di governo e di amministrazione generale. Adempire convenientemente a questa missione di presidio della coesione sociale da parte del corpo prefettizio significa sviluppare un'attitudine alla conoscenza e all'analisi previsionale, a quella che viene definita l'*intelligence prefettoriale*, cioè la capacità di leggere la realtà nelle sue varie espressioni, rafforzando quella funzione di ascolto dei cittadini e di comprensione del territorio in cui si opera, ponendosi come soggetti capaci di riferire al Governo centrale i bisogni, i problemi e le possibili soluzioni. I rapporti dei prefetti dovrebbero servire essenzialmente a questo. Si viene così a definire, in maniera compiuta, la funzione di rappresentanza generale, cioè di rappresentanza degli interessi generali. Una rappresentanza, non solo dello Stato-apparato, ma anche dello Stato-comunità, il che nobilita e mobilita il sistema prefettoriale per accompagnare la crescita dei tanti soggetti presenti sul territorio.

Proprio a questa visione di etica dei valori e, nel caso specifico dei presupposti fondanti della vita dei funzionari della carriera prefettizia, viene ricondotta la responsabilità come elemento che consegue all'accettazione di un impegno assunto e di una scelta effettuata di servire le istituzioni democratiche. Ciò implica necessariamente la consapevolezza del proprio agire, dei propri comportamenti, nel senso di sentirsi chiamati a rispondere davanti alle stesse istituzioni e agli stessi cittadini, del rispetto di quei valori che vengono assunti come fondanti.

I primi due elementi valoriali di questa eticità del funzionario della carriera prefettizia a cui ispirare in primis il proprio agire di servizio sono l'interesse generale e la terzietà. L'interesse generale può essere agevolmente individuato sapendo che esso è il contrario dell'interesse particolare, che esso coincide con il bene pubblico ben diverso da quello privato, che esso

rappresenta il bene comune differente da quello individuale. La terzietà è strettamente legata all'interesse generale. Essa è significativa dell'essere al di sopra delle parti, di non essere né di apparire parte.

A ciò si aggiungono altri due elementi valoriali che sono una diretta conseguenza del canone della responsabilità: il senso del dovere e della disciplina, espressione concreta di ciò che colleghiamo al senso dello Stato, garante dell'interesse generale cui deve ispirarsi l'eticità di ogni pubblico funzionario, e in particolare quella del funzionario del corpo prefettizio. Senso dello Stato, da cui derivano i valori della fedeltà e della lealtà nei confronti delle istituzioni democratiche e dei propri rappresentanti, dove fedeltà sta per costanza di azione e di principi, mantenimento di una promessa, di un giuramento e di devozione a questo giuramento, e dove lealtà, invece, sta per schiettezza, onestà intellettuale, trasparenza, rispetto di regole speciali, fatte proprie dalle élite. Regole speciali che vigono per i grandi Corpi amministrativi come il corpo prefettizio.

Fedeltà e lealtà che poi incarnano nel modo migliore l'onore e l'orgoglio di appartenenza, quel sentirsi, cioè, parte di un gruppo dirigente del Paese a cui è stata affidata la missione di curare l'interesse generale e di proteggere la coesione sociale. Una missione che per la sua importanza presuppone ed esige quella che definiamo una "professionalità" costante, necessaria dall'inizio alla fine del percorso di carriera, una professionalità fatta di competenze, cioè di capacità di misurare attentamente l'esercizio delle funzioni connesse al ruolo da svolgere nell'amministrazione e nella società.

Per un funzionario di governo e di amministrazione generale, professionalità è ancora qualcosa di più impegnativo, perché è capacità di essere agenti di cambiamento, così come avviene da duecento anni. I prefetti sono chiamati a trasmettere il nuovo, a facilitare il cambiamento, per rinnovare in maniera democratica la vita delle istituzioni che non possono, in una democrazia moderna, stare ferme, ma devono costantemente adeguarsi alle esigenze dei cittadini. Obiettivi che possono essere tutti ricompresi nella espressione che vede l'amministrazione garante dei diritti civili e sociali costituzionalmente tutelati. Ciò significa affermare la supremazia dei valori della Costituzione repubblicana, valori di dignità e di rispetto della persona umana, valori di libertà e di democrazia, valori di partecipazione e di condivisione. Del resto l'amministrazione dell'Interno è il dicastero degli affari interni dei "*cives*".

L'etica evidenzia, soprattutto, il profilo dei doveri e degli stili di comportamento. L'etica pubblica, quella professionale, quella di un corpo di funzionari, l'etica cioè del corpo

prefettizio. Quando si individua questa morale laica e questa serie di comportamenti che sono assunti come identificativi dell'appartenenza ad un certo gruppo di persone e ad un certo tipo di società, si afferma la cultura dei valori. L'etica si contraddistingue così per il suo profilo valoriale e gli stili di comportamento devono essere ispirati da valori condivisi. Un'etica professionale valoriale è, dunque, un'etica di professionisti che fondano la loro identità e il loro modo di agire e di essere su ciò che vale. Questa etica e questo modo di essere riguardano tutti coloro che vivono, ai vari livelli, nelle diverse funzioni dell'amministrazione dell'Interno, così come delle amministrazioni pubbliche dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni. L'etica pubblica è allora un modo di essere e di comportarsi, ispirato dall'interesse pubblico e generale, dall'interesse per il pubblico, il che non significa che l'interesse privato o quello particolare non possono o non debbono avere un loro valore personale.

Criterio ispiratore dell'azione del funzionario pubblico deve, quindi, essere il perseguimento dell'interesse pubblico generale e l'etica professionale è ispirata dal servizio alla Comunità nazionale.

L'etica del servizio pubblico è basata sulla mediazione, sulla conciliazione, sulla sintesi per garantire quel quadro di unitarietà non solo dell'ordinamento, ma del territorio e di coloro che vivono sul territorio. In un sistema che si avvia ad essere ispirato dal modello federalista, il prefetto è così soprattutto il garante della coesione territoriale, sociale e dell'ordinamento in generale.

Il professor Veca, allo scopo di comprendere quali fossero i valori fondanti dell'essere funzionari dell'amministrazione e i suoi valori di riferimento, parte dal convincimento di riscoprire una serie di insegnamenti antichi che hanno ispirato i primi duecento anni di vita di questo Corpo e dell'amministrazione dell'Interno e hanno consentito di legare le vicende storiche di questa amministrazione a quelle del Paese.

Un'espressione del professore Sabino Cassese afferma che il prefetto, tutto il corpo di funzionari che è intorno a lui, comprendendovi anche i funzionari della carriera di ragioneria e gli altri impiegati che lavorano sia sul territorio nelle prefetture che al centro negli uffici ministeriali, deve essere un risolutore di problemi della gente. Cassese adopera una frase molto significativa, parla di "*problems shuther*", cioè di qualcuno che riesce a rendersi conto che i problemi non vanno affrontati ponendo altri problemi ma cercando di mettersi nell'ottica della risoluzione di essi. Questa è etica di servizio. Mettersi in condizione di risolvere i problemi della gente vuol dire servire la Comunità, non essere serviti da essa. Ciò non è teoria dell'etica



ma è pratica dell'etica. Significa saper affrontare i problemi e saper predisporre ogni risorsa in questo senso. Ritorna così l'antica vocazione del funzionario dell'amministrazione civile dell'Interno: servire nell'interesse generale.

In questo quadro vi sono alcuni pilastri da solidificare e da proteggere che fanno riferimento alla coesione territoriale, sociale, giuridico-ordinamentale e istituzionale. Ai prefetti compete un'attenta azione di vigilanza, promozione, collaborazione affinché si attui la governance fra tutti i soggetti preposti ai vari livelli di governo del territorio, affinché vengano rispettati ruoli e competenze per evitare confusioni di attribuzioni, servendosi anche delle Conferenze Permanenti, queste ultime possono considerarsi architravi del sistema di relazioni, risorse per fare rete, organi capaci di far crescere nelle stesse comunità territoriali i valori. Al corpo prefettizio è richiesta una forza persuasiva che discende spesso dall'abilità di uno stile di primazia cooperativa in grado di manovrare la tessitura istituzionale senza espropriare le competenze di ogni soggetto coinvolto.

Resta fermo che la diversità e le autonomie sono una ricchezza. Occorre però che questa frammentazione venga ricondotta ad unità. Ecco perché in questa complessità, v'è l'esigenza di un filo conduttore che è quello della fedeltà al significato storico della presenza dell'amministrazione dell'Interno. L'amministrazione è ispirata da un filo storico valoriale, è un'amministrazione di garanzia dei diritti civili, cioè dei diritti dei cives, ma pure dei diritti sociali, il che consente di abbracciare libertà ed uguaglianza nel senso di rendere la libertà "uguale" e "solidale".

In questa costruzione valoriale si innesta così l'etica della legalità e del suo rispetto. E' un tema delicato perché investe le fondamenta dello Stato di diritto e di una democrazia moderna, esso ripropone la questione della fiducia nelle pubbliche amministrazioni e nei suoi rappresentanti che, spesso negli ultimi decenni, si sono trovati al centro di polemiche. La legalità non è osservanza delle forme ma della sostanza costituita dagli interessi pubblici generali garantiti dalla legge. L'etica della legalità diventa così l'anima di un'azione amministrativa rispettosa del principio di democraticità proclamato dalla Costituzione repubblicana. Al corpo prefettizio spetta il compito di farsi carico della difficile lettura della complessità senza rinunciare al valore della legalità, che è un valore costituzionale unitamente al coltivare la filosofia delle reti che è fatta di dialogo paziente, di leale collaborazione e di saggezza istituzionale.

## 4.7 I Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica

L'attenzione ai nuovi problemi di sicurezza delle città e alle nuove politiche di sicurezza urbana è, in Italia, assai recente e risale al 1992-1993. Uno dei primi strumenti di integrazione delle politiche di sicurezza è stato il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica. Questo Comitato, costituito per effetto della legge di riforma della Polizia n. 121 del 1° aprile 1981, è organo ausiliario di consulenza del prefetto, che lo presiede, per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza ed era originariamente composto dal questore e dai comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e del corpo della Guardia di Finanza. Si trattava in pratica dello strumento attraverso il quale il prefetto avrebbe dovuto coordinare l'attività delle forze nazionali di polizia sul territorio. La stessa legge faceva poi cenno alla possibilità per il prefetto di *“convocare i responsabili delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali”*, il che rendeva del tutto evidente la posizione subordinata e marginale degli enti locali nelle politiche di sicurezza.

Le modifiche intervenute nei primi anni '90 nella domanda di sicurezza da parte dei cittadini, spinge sempre più spesso prefetti e sindaci a consultarsi sulla consistenza dei problemi e sulle misure da adottare, con la conseguenza che in molte città la presenza dei sindaci dei capoluoghi diventa, da sporadica, a regolare. E' così che il Comitato, oltre che essere il luogo di coordinamento delle forze di polizia, diventa anche il luogo del confronto, se non della concertazione, fra prefetto e sindaco.

Già nel '94 si avanza un'ipotesi di riforma dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, poi formalizzata nel '96, nella quale si prevede la trasformazione del Comitato, da *“organo di consulenza del Prefetto”*, in *“organo di collegamento permanente fra il Prefetto e il Sindaco del Comune capoluogo”*.

Con il d. lgs. n. 279 del 27 luglio 1999 si materializza una par condicio dei sindaci nei Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica e si compie un passo avanti nella cooperazione tra autonomie locali ed apparati statuali di controllo della criminalità. Dopo questo intervento il Comitato risulta composto, nell'ordine dal prefetto, che lo presiede, lo convoca e forma l'ordine del giorno, dal questore, dal sindaco del capoluogo, dal presidente della Provincia, dai comandanti dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, dai sindaci di altri comuni interessati quando devono trattare questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. Infatti, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché della prevenzione e difesa dalla violenza

eversiva, il prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del Comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali interessati ai problemi da trattare. *“Il Prefetto può invitare alle stesse riunioni componenti dell’ordine giudiziario, d’intesa con il Procuratore della Repubblica competente”*, art.20, legge n.121/81, modificato dall’art.1 del d. lgs. n.279/99. Al sindaco del capoluogo è riconosciuto il diritto di richiederne la convocazione per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell’ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale.

Nella primavera 2001, con l’approvazione della legge n. 128 del 26 marzo 2001, *“Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini”*, si prevede, in sede locale, l’istituzione dei *“piani di controllo del territorio”* dove la novità è costituita dal fatto che il sindaco può chiedere la partecipazione ai Comitati provinciali per l’ordine e la sicurezza pubblica, di contingenti o servizi dei corpi di polizia municipale, art.17 della medesima legge n. 128/2001. Questa novità legislativa ha una valenza notevole in quanto viene espressamente prevista la presenza, nella gestione di un aspetto così significativo della vita cittadina quale è la sicurezza urbana, della polizia municipale.

Nella composizione e nelle modalità di funzionamento il Comitato si presenta come un organo, quasi paritario, di concertazione delle politiche di sicurezza, ma, nella forma, rimane pur sempre un *“organo di consulenza del prefetto”*.

Parallelamente alle trasformazioni, formali e sostanziali, dei Comitati per l’ordine e la sicurezza pubblica, vengono sperimentati nelle città nuovi strumenti di integrazione delle politiche di sicurezza. Infatti, in questi anni le regioni e gli enti locali hanno dimostrato concretamente che il problema sicurezza è affrontabile se viene considerato nei suoi diversi aspetti e se si individuano le forme più idonee e funzionali di coordinamento, tra le diverse articolazioni dei poteri dello Stato e delle autonomie locali, tra le diverse forze di polizia e, infine, tra diverse attività e servizi delle amministrazioni. Di certo è un’opera tanto impegnativa quanto necessaria, come è necessario che siano le istituzioni locali a porsi senza incertezze come referenti diretti, in quanto più vicine alle necessità dei cittadini. In primo luogo, il sindaco perché, eletto direttamente, rivendica più pregnanti responsabilità in materia di ordine e sicurezza pubblica. La seconda ragione è assimilabile alla prima e riguarda direttamente il rapporto con i cittadini. Di fatto la domanda di sicurezza, se non trova un interlocutore vicino, autorevole ed adeguato, finisce inevitabilmente per autoalimentarsi producendo percezioni sempre più

allarmate. L'insicurezza, infatti, è fonte di allontanamento dalla città e del non viverla. E' anche questa una buona ragione per assumere direttamente nuove, anche se difficili, responsabilità. In terzo luogo, perché molti problemi di sicurezza coincidono con il governo quotidiano delle città, dall'urbanistica alla manutenzione, dai trasporti all'illuminazione, dalle politiche sociali alle politiche di accoglienza dei lavoratori stranieri. Qualsiasi proposta sulla sicurezza non può mai disgiungere l'azione di prevenzione e di controllo da quella di impegno sociale e ciò tanto più quando la situazione è difficile ed esplosiva.

Da questa prospettiva, il "pacchetto sicurezza" da offrire ai cittadini, quale servizio completo esige il coordinamento dei servizi operativi sia della polizia che di quelli predisposti dall'ente locale, assistenza sociale, interventi tecnici, etc. In definitiva, al di là del bisogno di una funzione preventiva, deterrente, repressiva affidata alla giustizia e ad un rinnovato uso delle forze di polizia, c'è una parte della domanda di sicurezza che deve essere indirizzata altrove e che può essere restituita alla società, alla politica, all'amministrazione dei territori. Essa esige, quindi, una forte integrazione fra tutte le politiche pubbliche, dato che sicurezza ed insicurezza, pur concetti antitetici l'uno all'altro, sono però in strettissima dipendenza con l'ambiente. Senza questa ricomposizione non esistono, in prospettiva, politiche in grado di confrontarsi con i nuovi problemi delle città. I problemi di oggi non sono infatti l'esito di qualche debolezza politica del passato da correggere, né il frutto dell'arretratezza strutturale di qualche territorio, sono piuttosto il frutto irreversibile della modernità e della profonda trasformazione delle nostre città, una trasformazione che mette a dura prova la tenuta civica delle comunità e in crisi le pratiche professionali consolidate delle forze dell'ordine e della magistratura. In tale ottica, realizzare la sicurezza urbana significa non solo controllare i reati, prevenirli e sanzionarli, ma anche conseguire una qualità della vita del cittadino ottimale ed in pieno equilibrio con i suoi desiderata. Derivano da qui, da questa centratura sulle comunità locali e sulle città, le linee di azione in tema di sicurezza che si sono cominciate a sviluppare all'inizio del '94 e che successivamente hanno preso il nome di progetto "Città sicure": è la prima volta, in Italia che un'istituzione diversa dallo Stato assume la sicurezza urbana come problema proprio.

Il progetto "Città sicure" nasce nel gennaio 1994, per iniziativa della Presidenza della Giunta della Regione Emilia Romagna, con l'obiettivo di condurre ricerche e di individuare politiche e strategie volte a ridurre i fenomeni di insicurezza urbana e a prevenire le forme di inciviltà e i conflitti che caratterizzano le realtà urbane. Il progetto nasce dalla consapevolezza della crescente problematicità dei fenomeni di insicurezza urbana e della

necessità di individuare forme alternative di risoluzione dei conflitti e di risposta al disagio urbano che non si esauriscano né nell'intervento penale tradizionale, né nelle misure assistenziali di presa in carico del deviante. Un ruolo importante viene fin da subito attribuito a tutte quelle sinergie utili ad individuare risposte corali ed armoniche nella prevenzione della criminalità, della devianza e delle inciviltà: dai trasporti all'illuminazione, dalla regolamentazione del commercio alle attività dei servizi sociali, dall'urbanistica alla tutela delle vittime. La formalizzazione di questo modo di procedere e di lavorare si concretizza nella definizione del primo Protocollo d'Intesa tra sindaco e prefetto sottoscritto nella città di Modena nel febbraio 1998, e il susseguirsi di iniziative analoghe in oltre sessanta città italiane. La diffusione di tali intese può ritenersi indicatore significativo dell'elevato grado di consenso raccolto dall'iniziativa.

La polizia municipale provvede inoltre ad aggiornare costantemente la prefettura in ordine alla transazione riguardante gli esercizi pubblici, consentendo così alle forze di polizia di disporre di un prezioso quadro informativo per lo svolgimento di mirate attività di prevenzione e repressione, con particolare riferimento all'usura, all'estorsione, al riciclaggio. Inoltre tale collaborazione si è concretizzata nella previsione di momenti di formazione comune.

In provincia di Catania e di Messina, con la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa tra i prefetti dei due capoluoghi e i sindaci di sette comuni ubicati sulla fascia di confine tra le due province, si è inteso promuovere un più efficace controllo di quel territorio che aveva evidenziato una situazione della sicurezza pubblica particolarmente delicata. Inoltre, il prefetto di Catania, in relazione alla problematicità connessa ai condizionamenti della criminalità organizzata sulle procedure di assegnazione e gestione degli appalti di opere pubbliche ed i correlati fenomeni di malcostume amministrativo, ha sottoscritto, negli stessi anni, con il sindaco del comune capoluogo un Protocollo di legalità per il monitoraggio degli appalti pubblici. L'aspetto saliente di tale accordo consiste nell'attivazione presso la prefettura di un organo di valutazione generale, composto da prefetto, sindaco, responsabile delle forze di polizia, rappresentante delle categorie imprenditoriali e sindacali, ed eventualmente di altri enti pubblici e privati. L'organo di valutazione acquisisce informazioni, elabora proposte e modelli per la diffusione di buone prassi e fissa la priorità per la concreta azione di controllo, che viene attuata da un apposito gruppo tecnico di verifica e di approfondimento. Sempre riferendosi alla previsione di specifici ambiti territoriali si evidenzia l'iniziativa, più strettamente correlata alle modalità di attività di polizia, intesa in senso stretto, dei sistemi di video – sorveglianza già realizzati o in corso di realizzazione in numerose città tra le quali Torino, Trieste, Padova, Perugia, Messina, Taormina.

In riferimento alle iniziative tese a migliorare la qualità del servizio al cittadino, a Bologna è stato attivato un servizio per anziani e disabili per la ricezione a domicilio delle denunce. In molte province sono state istituite delle particolari linee telefoniche, ad esempio a Cosenza e ad Agrigento sono state attivate utenze per la segnalazione di atti intimidatori che possono ostacolare l'attività di cantiere e produttive di pratiche estorsive. Mentre a Salerno il numero verde è stato dedicato alla segnalazione di reati ambientali. Si tratta, evidentemente, di settori d'intervento nei quali si avverte la necessità di sollecitare la collaborazione delle vittime e della popolazione con gli organi di polizia e nei quali occorre affermare con forza, con ogni utile iniziativa, la ferma e corale volontà dell'intero corpo sociale di ripristinare la legalità.

#### **4.8 I Protocolli di legalità e i Contratti di sicurezza**

La crescente aspettativa di sicurezza delle collettività sociali, indice primario della qualità della vita nel contesto urbano, induce a sperimentare nuovi modelli di governo della sicurezza del territorio, intesi ad individuare e potenziare gli ordinari strumenti di pianificazione della strategia della prevenzione. In quest'ottica appare ineludibile il ricorso alla collaborazione con le amministrazioni locali, che costituiscono il primo livello di governo del territorio e, dunque, per vocazione e prossimità, rappresentano l'espressione più immediata delle esigenze dei cittadini e delle eventuali tensioni sul territorio. Del resto, una rimodulazione dei rapporti con gli enti locali si inquadra anche nel rinnovato assetto costituzionale, che induce una interpretazione dei rispettivi ruoli più aderente al criterio di sussidiarietà, anche nei compiti di pertinenza statale. Se è vero, infatti, che la sicurezza è e rimane obiettivo e prerogativa del governo centrale, è anche vero che, accanto alla sussidiarietà verticale delle competenze, esiste e va valorizzato, anche come modello di riferimento, un più avanzato criterio di sussidiarietà che, privilegiando i risultati da raggiungere, dia vita ad un sistema di rapporti fondati sulla cooperazione e l'accordo tra gli enti. Inoltre, i protocolli rappresentano degli strumenti di impulso culturale, volti alla crescita dei vari attori protagonisti degli accordi medesimi e delle comunità locali, coordinati dall'autorevolezza dell'U.T.G., non solo come organismo centrale e propulsivo del Protocollo ma, soprattutto, mezzo culturale e modus di intendere un nuovo sistema di rapporti tra istituzioni e collettività.

Proprio sulla scorta di tali considerazioni, la prefettura di Avellino ha ravvisato l'opportunità di siglare il Protocollo d'Intesa per la sicurezza, che qui si presenta, con un gruppo di comuni della provincia. Questi ultimi non sono stati scelti a caso, ma risultano già fra sé

aggregati in quanto sottoscrittori di un accordo di programma per l'adozione del piano di zona sociale, finalizzato alla gestione unitaria ed integrata di interventi e servizi sociali, secondo il dettato normativo della legge quadro n. 328/2000.

I profili di omogeneità dell'area territoriale coinvolta nell'iniziativa, che, quindi, già derivano da tale aggregazione, trovano un ulteriore momento di conferma nella comune esigenza di acquisire, attraverso il Protocollo d'intesa, una più approfondita conoscenza dei fenomeni di devianza e di disagio, che consenta appunto di realizzare un'efficace azione di prevenzione anche attraverso interventi di riqualificazione del territorio e di recupero sociale e culturale.

Il Protocollo, che è stato elaborato con l'ausilio dei responsabili provinciali delle forze dell'ordine, punta essenzialmente proprio a favorire l'interscambio dei flussi di informazione tra le amministrazioni sul territorio, proseguendo ed ampliando un percorso già da tempo avviato con lo strumento della partecipazione dei sindaci alle riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, nonché a sviluppare nuove modalità di collaborazione con i corpi di polizia municipale, da definire, poi, dal punto di vista operativo in sede di coordinamento interforze.

Sotto il primo profilo, tale scambio informativo, da un lato, consentirà l'immediata comprensione dei fenomeni di trasformazione del tessuto sociale ed economico e, dall'altro, potrà concretizzarsi in suggerimenti miranti ad individuare gli interventi utili ad agevolare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ad esempio, in materia di pubblica illuminazione, di recupero e risanamento urbano o di realizzazione di strutture da adibire a sede di presidi di polizia, etc.

Sotto il secondo profilo, il coinvolgimento nel controllo del territorio degli operatori di polizia municipale, per i quali peraltro si incoraggiano appropriate iniziative di formazione, appare particolarmente proficuo in quanto dovrà tendere ad alleggerire le forze dell'ordine nell'assolvimento di compiti, quali il presidio degli edifici scolastici o il controllo della viabilità, che, in un'area a vocazione turistica come quella interessata dal Protocollo d'intesa di cui si tratta, comporta impegni gravosi, soprattutto in determinati periodi dell'anno, con la sottrazione di significative risorse al controllo generale del territorio.

Alla luce delle intese raggiunte, i sindaci presenteranno periodicamente al prefetto il consuntivo articolato delle iniziative realizzate e di quelle in itinere e si impegnano altresì a fornire la disponibilità dei corpi di polizia municipale nella collaborazione con le forze di polizia, soprattutto nei servizi di controllo della viabilità. Inoltre, i primi cittadini forniranno

informazioni sugli esercizi commerciali per prevenire ogni forma di illegalità, nonché sull'impianto di nuove iniziative imprenditoriali per contrastare eventuali aggressioni della criminalità. Dal suo canto, il prefetto provvederà ad informare tempestivamente gli amministratori interessati su eventuali situazioni di diffuso allarme sociale e a convocare con periodicità il Comitato per individuare le modalità di interazione e di intervento sul territorio da parte delle forze dell'ordine.

Naturalmente non si ignora la limitata disponibilità di risorse umane ed economiche dei comuni interessati, specie quelli più piccoli; tuttavia, tale considerazione, piuttosto che scoraggiare l'iniziativa, fa emergere un'ulteriore valenza del Protocollo in questione, che mira, non solo a realizzare in generale una sinergia di interventi con le forze dell'ordine, ma anche a favorire ove possibile una gestione integrata dei servizi fondamentali da parte delle amministrazioni coinvolte.

In questa fase di profonde riforme istituzionali, assume pertanto effettiva concretezza la posizione del prefetto, quale essenziale presidio di garanzia, legalità e sicurezza nell'ambito di un ordinamento che vede sempre più rafforzare le autonomie territoriali. Il nuovo Titolo V della Costituzione arricchisce, infatti, il modello pluralista della nostra Repubblica, ma mantiene sempre ben salda la sua sostanziale, intangibile unità. Così il prefetto continua a costituire quel sicuro punto di riferimento dei cittadini e delle amministrazioni locali, che lo hanno sempre visto in prima linea, nei momenti difficili, nelle emergenze, nei momenti critici delle tensioni sociali, svolgere un prezioso ruolo di coordinamento, di raccordo e di mediazione.

Rimane difficile fare una stima d'insieme dell'esperienza dei Protocolli sindaci-prefetti. Uno strumento ideato per il loro monitoraggio è stata la Commissione insediata presso il ministero dell'Interno nel marzo 2000, su iniziativa promossa dal Forum italiano per la sicurezza urbana e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani, che non è mai divenuta operativa, né ha mai prodotto materiali analitici di valutazione. Pur tuttavia, si può affermare che, ovunque, la firma dei Protocolli, a differenza dell'esperienza dei Comitati, ha sancito una collaborazione su un piano di parità che si è tradotta in un intensificarsi delle comunicazioni reciproche e delle occasioni di raccordo operativo fra servizi nazionali di polizia e servizi locali, in particolare di polizia municipale, spesso al di fuori di quanto previsto dagli stessi Protocolli. Sono infatti le città nelle quali era già maturato un punto di vista forte, un progetto autonomamente elaborato sulla sicurezza, come Modena, Torino, Rimini, Milano, per fare qualche esempio, a mettere a frutto con maggiore successo le potenzialità implicite nei



Protocolli. Ma sono anche città, che prima di altre, si rendono conto dei limiti intrinseci allo strumento. Infatti, i protocolli descrivono un sistema di relazioni e di potenziali aree di collaborazione, fortemente condizionato dalla qualità dei rapporti personali che intercorrono tra sindaco e prefetto, piuttosto che un insieme di impegni definiti per la realizzazione di azioni integrate di miglioramento della sicurezza urbana.

Nasce così l'idea di dare vita ad una seconda generazione di intese fra sindaco e prefetto che recupera più compiutamente l'esperienza europea e, in particolare, quella francese dei Contratti di sicurezza. Ed è ancora una volta Modena ad aprire questa nuova stagione, con la firma nell'aprile del 2000, del primo Contratto di sicurezza, che vuole essere un nuovo strumento di concertazione delle politiche di sicurezza, più stringente ed operativo. Infatti, l'innovato contesto nel quale si pone la istituzionalizzazione della presenza del sindaco nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, prevista dal d. lgs. n.279/99, porta ad un rafforzamento normativo di compartecipazione che si sostanzia in estese ramificazioni in ambito operativo riferite ad iniziative ed interventi variegati promossi da prefettura e Comune.

E' opportuno sottolineare che gli elementi di novità introdotti dalle intese tra Comune e prefettura sono il futuro di un nuovo corso nella gestione dei problemi della sicurezza. Si realizza così, attraverso il costruttivo confronto tra tutti i soggetti, a vario titolo interessati, un ampio e condiviso coordinamento delle iniziative finalizzate a rilevare l'efficacia complessiva dell'articolato sistema preposto al mantenimento dell'ordine sociale, alla promozione dello sviluppo economico e culturale, creando le premesse per potere aderire sempre più alle legittime istanze di sicurezza del cittadino.

Un'iniziativa inedita, quale la "giornata della sicurezza", celebrata per la prima volta nel 24 marzo 2001, ha suggellato questa forma di collaborazione tra le amministrazioni locali ed il potere centrale. In quell'occasione si sono tenute "conferenze aperte" in tutte le 103 prefetture delle province, da cui è scaturito un vasto panorama dei molteplici temi e progetti che caratterizzano la specificità del territorio: lotta alla prostituzione, trasparenza nelle procedure degli appalti, monitoraggio dell'occupazione malavitosa delle attività commerciali, in particolare nel settore della grande distribuzione, controllo dell'immigrazione clandestina, prevenzione delle tifoserie violente, interventi contro la diffusione delle tossicodipendenze e misure per la riduzione dell'insicurezza nella circolazione stradale. Si è rivelata determinante, nel confronto, la collaborazione tra autorità di pubblica sicurezza ed amministrazioni locali.

## **CAPITOLO V**

### **Il ruolo dei prefetti ed i Comuni sciolti per mafia**

#### **5.1 La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni**

La mafia ha bisogno di controllare il territorio sia per motivi economici sia simbolicamente come immagine e prestigio al fine di rendere visibile a tutti il proprio potere, dando allo stesso legittimazione e alimento. Da ciò deriva l'attenzione per l'Ente locale, prima articolazione dello Stato sul territorio, direttamente e immediatamente vicina ai cittadini. Tutto ciò per la necessità vitale di rimanere radicata al proprio territorio, traendone, dal suo assoggettamento, quella legittimazione necessaria per rendere evidente la supremazia del proprio sistema di regole su quello della società civile, sistema di regole illegale e violento, ma ben codificato ed efficiente, spesso più efficiente di quello legale, e che, a differenza di questo, è sempre in grado di dare risposte pronte ed efficaci, sia che si tratti della lite tra vicini per un confine, del rilascio di una concessione edilizia o di un semplice certificato, sia che riguardi una pratica di cambio di residenza o l'accesso ad un cospicuo finanziamento pubblico.

Se quella sopra delineata è la realtà dell'Italia repubblicana sin dalla sua origine, può forse apparire singolare che si sia dovuto attendere gli anni Novanta per introdurre una normativa specifica di deciso contrasto alle infiltrazioni della mafia nelle istituzioni, in specie quelle su base locale e territoriale. Per anni, infatti, si discusse della presenza della mafia nello Stato e del corrompimento che essa causava nella gestione della cosa pubblica, ma la discussione rimaneva limitata a pochi analisti o a pochi coraggiosi che talora pagarono con la vita il proprio impegno, mentre, per lungo tempo, taluni sindaci e molti politici giungevano finanche a negarne l'esistenza.

Nei primi anni Ottanta lo Stato decide di dotarsi di strumenti più incisivi nella lotta alla mafia, volti anche a colpirne gli ingenti patrimoni illeciti. Si comincia ad indagare e ad inquisire anche quegli amministratori, quei funzionari, quei politici, che avevano goduto di una sorta di generale regola dell'impunità e che vennero coinvolti, anche ai più alti livelli burocratici ed istituzionali, in vicende giudiziarie di inaudita gravità, con esiti alterni, ma che comunque testimoniano un'acquisita consapevolezza della pericolosità del

fenomeno, soprattutto in rapporto alla deviazione dal “fine pubblico”, indotta, talora, proprio attraverso coloro che erano istituzionalmente preposti alla sua tutela. Si tratta ancora di procedure e di procedimenti che, sviluppati in ambito penalistico grazie anche alla novellata fattispecie dell’associazione per delinquere di stampo mafioso introdotta dalla legge Rognoni-La Torre n. 646 del 13.9.1982, si rivolgono a singole responsabilità individuali, mentre la materia della prevenzione rimane ancorata alle misure personali previste dalle leggi n. 1423 del 1956 e n. 575 del 1965, seppur con la significativa integrazione sul versante patrimoniale ed interdittivo, che consente, per la prima volta nel nostro ordinamento, di individuare e colpire i patrimoni illeciti anche mediante il superamento di quel vero e proprio feticcio costituito dal segretario bancario.

Se, poi, la legge n. 55 del 19.3.1990 ha cercato di migliorare gli strumenti di contrasto alla mafia con specifico riferimento alla trasparenza delle amministrazioni locali, è la riforma dell’ordinamento delle autonomie locali, legge n. 142 dell’8 giugno 1990, che, nell’attribuire autonomia statutaria e potestà regolamentare agli Enti locali, introduce, in maniera organica ed incisiva, la possibilità di intervenire, oltre che nei confronti di singoli amministratori, anche nei confronti di intere amministrazioni elettive. L’articolo 39 prevede, infatti, un intervento sostitutivo nei confronti di quegli Enti che dovessero caratterizzarsi per “*gravi e persistenti violazioni di legge*” e/o per “*gravi motivi di ordine pubblico*”. Non si parla ancora di mafia, ma il riferimento all’illegalità diffusa ed all’ordine pubblico prefigura la presa d’atto della problematica della corruzione e della devianza dell’Ente dai fini istituzionali.

Il decreto legge n.152 del 13.5.1991, convertito in legge n. 203 del 12.7.1991, mediante l’attivazione del cosiddetto “*Collegio degli Ispettori*” di nomina prefettizia e l’introduzione del potere del prefetto di sottoporre a controllo le delibere delle Giunte in materia di contratti, testimonia l’intento di sindacare, nello specifico, le scelte degli Enti locali quando esse appaiano di dubbia legittimità ed estende ancora le possibilità di combattere le irregolarità e le indebite interferenze negli appalti degli Enti pubblici.

Se nel 1982 l’efferato assassinio del prefetto di Palermo, il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, aveva indotto il legislatore a rompere gli indugi e ad approvare quella legge, in discussione da tempo in Parlamento senza esito, che consentiva di intervenire nei confronti dei patrimoni illeciti accumulati in virtù delle attività criminose e della forza intimidatrice derivante da vincolo associativo mafioso, i fatti di Taurianova

inorridiscono a tal punto l'opinione pubblica da indurre l'effetto, pressoché immediato, dell'introduzione della normativa rivolta nello specifico agli Enti locali inquinati dalla mafia.

## **5.2 La città dolente: politica e società in un Comune sciolto per mafia**

E' il 3 maggio 1991, un particolare macabro sovrasta la scena e attira i riflettori dei media nazionali e internazionali, un evento che verrà ricordato come la strage di Taurianova, cittadina di circa 17.000 abitanti della provincia di Reggio Calabria, nella Piana di Gioia Tauro. Una delle vittime viene decapitata e la sua testa lanciata in aria per dare luogo ad un agghiacciante tiro al bersaglio di ulteriori colpi d'arma da fuoco in pieno centro cittadino. Era il segno del disprezzo che si voleva dimostrare nei confronti dei nemici in relazione alla violenza dello scontro mafioso tra clan contrapposti. I fatti riguardano direttamente il Consiglio Comunale di quella cittadina, nel quale si succedevano dimissioni e surroghe. Dagli accertamenti esperiti da parte dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta alla mafia, risultò una vera e propria occupazione di quella Amministrazione da parte della mafia, mentre un politico del posto, Francesco Macrì, meglio noto come "Ciccio mazzetta", per lungo tempo sindaco e direttore dell'Azienda Sanitaria Locale, si permetteva il lusso di dichiarare pubblicamente di essere il politico calabrese che aveva "sistemato" più gente. Pertanto, su questi presupposti e vista la ferocia dell'esecuzione, il legislatore considerò straordinaria e meritevole d'intervento una mattanza purtroppo ordinaria. A distanza di poche settimane dalla strage, il 31 maggio 1991, per dar prova di una reazione energica da parte dello Stato all'aggressività mafiosa, il Consiglio dei Ministri con decretazione d'urgenza emana il decreto legge n. 164, convertito nella Legge n. 221/1991, introducendo lo scioglimento dei Consigli Comunali e Provinciali per presunte infiltrazioni mafiose. Il nome stesso del decreto, da alcuni definito decreto Taurianova, testimonia il carattere emergenziale della legislazione, che ha contraddistinto la storia altalenante di tutta la legislazione antimafia.

La norma costituisce, indubbiamente, una deroga ai principi di democraticità e di autonomia locale: deroga necessitata, però, dalla preminenza da attribuire, tra gli interessi costituzionalmente protetti, a quello relativo alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. E', senz'altro, una norma "speciale", che prevede misure di carattere

straordinario per situazioni straordinarie, quali sono quelle nelle quali si delineano ipotesi di collusione, anche indiretta, degli organi elettivi con la criminalità organizzata, collusioni tali da rendere pregiudizievole, per i legittimi interessi della comunità locale, il permanere di quegli organi dimostratisi inidonei a gestire correttamente la cosa pubblica. La normativa costituisce un intervento sanzionatorio, la cui finalità è l'eliminazione di quelle situazioni in cui, a prescindere anche da ogni accertamento circa il grado di responsabilità individuale dei componenti del consesso sciolto, il governo locale viene assoggettato ad anomale interferenze che ne alterano la capacità di confermare la propria azione di legalità.

Il successivo d. l. n. 529 del 20.12.1993, convertito in legge n. 108 dell'11.01.1994, modifica ed integra la originaria previsione normativa, nel tentativo di colmare le lacune di una legislazione che, a fronte di provvedimenti straordinari di eccezionale entità, non aveva ancora previsto i necessari corrispondenti strumenti di intervento. L'inserimento delle disposizioni, riportate pressoché integralmente, nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, il d. lgs. n. 267 del 18.8.2000, ne elimina, formalmente, il carattere di "specialità", ancorandole organicamente nella parte dedicata al "controllo sugli organi" (articolo 143 e seguenti), ma non diminuisce l'efficacia della norma, che si conferma tra quelle a tutela della sicurezza dell'ordine pubblico nella sua più ampia accezione recata dall'art. 159 del d. lgs. n. 112 del 31.3.1998 che, nel fare riferimento "alla sicurezza delle Istituzioni, dei cittadini e dei loro beni", lo definisce quale "complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari su cui si regge l'ordinata civile convivenza della comunità nazionale". Se il concetto di ordine pubblico è ancorato a canoni oggettivi, la sua lesione è causa di provvedimenti straordinari, giustificati dall'obiettivo fondamentale dell'azione dello Stato che è quello di garantire la sussistenza delle condizioni di convivenza civile.

La norma non si propone di reprimere condotte criminose, in quanto non collegata a modelli penalistici, ma persegue l'obiettivo di tutelare il diritto della collettività allo svolgimento democratico della vita amministrativa e di garantire il pieno dispiegamento dell'autonomia dell'Ente locale. Se l'intervento sostitutivo da essa previsto è indubbiamente "sanzionatorio", la sua ratio è caratterizzata da aspetti di prevenzione sociale a difesa delle comunità locali e, pertanto, essa è correttamente inserita nell'alveo strutturale del Testo Unico. Il rispetto del principio di leale collaborazione, inteso nel suo senso più pieno e lato di "dovere" da esercitare nei confronti della collettività locale,

impone, quando ricorrano quelle condizioni, l'intervento inteso a recuperare, ripristinare, appunto, la legalità violata.

In questo quadro, dal 1990 ad oggi, vanno considerati gli oltre cinquecento commissariamenti degli enti locali e la rimozione dai loro incarichi di un numero all'incirca identico di amministratori pubblici. Era ed è, perché il fenomeno, seppur in misura ridotta, è ancora attuale, un grande impegno per assicurare la tenuta del quadro istituzionale locale e il ritorno alla legalità in un momento storico, particolarmente importante e difficile, caratterizzato dal passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario nonché dal dissolvimento e dalla trasformazione delle forze politiche già esistenti e dalla nascita e dalla affermazione di nuovi movimenti e partiti.

Nello stesso arco temporale, tra gli enti locali commissariati, fondamentale per insanabili crisi amministrative connesse a gravi problemi giudiziari o di ordine pubblico, vi furono quasi tutte le grandi città e provincie tra cui: Roma, Milano, Torino, Venezia, Genova, Napoli, Caserta, Salerno, Bari, Reggio Calabria, Catania e Palermo. A questi vanno, poi, aggiunti oltre cento commissariamenti dei comuni per assicurare il ritorno alla legalità di apparati pubblici piegati agli interessi e ai favori delle famiglie mafiose.

Si tratta di una patologia, purtroppo ormai diffusa anche in aree non meridionali, nei cui confronti non vi può essere alcuna tolleranza in quanto la infiltrazione e il condizionamento della criminalità organizzata rappresentano il pieno e totale dispregio della legge e delle libertà della società civile, affiancando al malgoverno l'intimidazione e l'abuso. In tutti questi casi, i commissari inviati dai prefetti hanno il triplice compito di riorganizzare le attività degli enti locali, di favorire la ripresa del dialogo politico e di agevolare le istanze della società civile proprio per ricostituire il patto sociale. Anzi proprio quest'ultimo aspetto è uno degli obiettivi fissati esplicitamente dalla legge (art.15-bis della legge n. 55 del 15 marzo 1990) per i commissariamenti dovuti all'azione di contrasto alla criminalità organizzata, facendo assumere alla misura di rigore il presupposto necessario per procedere al risanamento e dunque non solo repressione, come avviene negli altri casi della lotta ai poteri criminali.

In Italia sono stati sciolti numerosi Consigli Comunali, dei quali, la maggior parte in Calabria, Campania, Sicilia e Lazio ed in alcuni di essi la legge è intervenuta due o tre volte, è il caso di Niscemi (CL), Casapesenna (CE), Nola (NA), Bagheria (PA), Caccamo (PA), Melito di Porto Salvo (RC), dove, tra scioglimenti e proroghe, si giunge a un

numero consistente di anni di completa assenza dell'amministrazione democraticamente eletta. Questo dimostra come, per certi versi, la legislazione vigente non sia completamente efficace a recidere i legami tra le organizzazioni mafiose ed esponenti del mondo politico e come lo strumento normativo non abbia sempre rappresentato un'occasione di bonifica della macchina amministrativa che, spesso, anche a Consigli Comunali sciolti, continua a garantire le stesse logiche di governo del territorio e i medesimi contatti con i boss. A conferma della gravissima situazione in alcune realtà, il Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso, nell'audizione del 7 febbraio 2007, ha affermato: "In certi paesi come Africo, Platì e San Luca, è lo Stato che deve cercare di infiltrarsi", sottolineando così la sottrazione di intere aree del territorio calabrese al governo e al controllo delle istituzioni repubblicane.

In un ambiente caratterizzato dalla debolezza dei partiti, dalla relativa autonomia dei gruppi politici dirigenti propensi ad operazioni trasformistiche e dalla capillare presenza della criminalità organizzata, non stupisce dunque che le amministrazioni locali risultino altamente permeabili alle pressioni mafiose. "La mafia, – afferma a questo riguardo Umberto Santino nella sua ricostruzione delle vicende relative al movimento antimafia – dalla formazione dello Stato unitario ad oggi, ha avuto un ruolo significativo nella formazione delle rappresentanze istituzionali, controllando e raccogliendo voti, partecipando direttamente o in forma mediata alle competizioni elettorali".

Un vero e proprio far west è rappresentato dalle vicende di Nettuno, ridente cittadina balneare a pochi chilometri dalla Capitale, Comune sciolto per mafia nel 2005. Il malcostume nella gestione della cosa pubblica è cominciato il 25 maggio 2003, giorno delle elezioni amministrative, e si è interrotto nel novembre 2005 quando si è abbattuto il decreto di scioglimento del Consiglio Comunale per infiltrazioni mafiose, grazie anche alle continue denunce del Coordinamento antimafia locale. A Nettuno Cicerone soleva riposarsi amabilmente descrivendo il posto come il più quieto, fresco e piacevole. Avranno pensato lo stesso gli 'ndranghetisti in trasferta in terra laziale, dove celebravano anche i riti di affiliazione. Nettuno è il secondo caso di scioglimento fuori dalle tradizionali regioni a presenza criminale, prima era successo a Bardonecchia (TO) nel 1995. All'inerzia dell'amministrazione e al generale e diffuso disservizio offerto ai cittadini, faceva da contraltare la tempistica con cui erano rilasciati provvedimenti autorizzativi o concessori in favore di personaggi colpiti da gravi procedimenti penali. Le collusioni tra esponenti politici e la criminalità avvenivano nel modo più semplice

possibile, frammentando l'apparato burocratico-amministrativo ed attribuendo a persone affidabili incarichi dirigenziali di rilievo. In tal modo importanti settori amministrativi, come Finanze e Patrimonio, risultavano concentrati nelle mani di un solo dirigente su cui, tra l'altro, pesava già una serie di procedimenti penali per reati contro la Pubblica Amministrazione. E' il settore dell'Urbanistica e dell'Edilizia ad avere destato maggiori preoccupazioni tra gli inquirenti. Il contrasto all'abusivismo si è svolto, quasi sempre, sulla base di esposti di privati cittadini, mentre l'Amministrazione continuava a rilasciare titoli concessori in aperto contrasto con il Piano Regolatore Generale, per avviare speculazioni sul prezzo dell'immobile o incrementare l'attività di imprese edili molto vicine ad esponenti della malavita locale.

Ma è tutta l'amministrazione pubblica a risultare asservita ad interessi personalistici: i servizi cimiteriali sono svolti, da molti anni, da una cooperativa in cui il rappresentante legale era un consigliere comunale in carica; i lavori di adeguamento della sala consiliare sono stati affidati, a seguito di una gara informale, ad un'impresa il cui titolare era stretto parente di un amministratore; la stazione di stoccaggio dei rifiuti urbani, nell'impossibilità di usare quella autorizzata dalla Regione per morosità nel pagamento dei servizi di smaltimento, era gestita da una ditta il cui rappresentante legale risultava avere stretti rapporti di interesse ed economici con il sindaco e la giunta; infine, un'assoluta mancanza dei criteri di imparzialità è stata riscontrata nell'erogazione di ingenti contributi verso un'associazione il cui presidente rivestiva anche la carica di assessore con delega alle politiche sociali, turismo e spettacolo; le procedure per l'ampliamento del porto turistico di Nettuno sono oggetto di irregolarità. L'anno 2008 si sono svolte le elezioni nell'auspicio che la nuova amministrazione comunale sarebbe stata rappresentata da eletti eticamente ineccepibili, per evitare che, dopo la gestione commissariale, tutto sarebbe proseguito come prima ed un particolare invito, rivolto dal prefetto di Roma Carlo Mosca, che ha chiesto ai partiti di prestare attenzione alle candidature. L'esperienza del comune laziale dimostra che nei territori ad alta densità mafiosa le amministrazioni comunali, spesso esposte al pericolo di infiltrazioni della criminalità, possono diventare esse stesse strumento di azioni illecite e veri e propri produttori di illegalità, sia sul piano della gestione concreta dei servizi sia su quello più generale di politiche pubbliche fortemente inquinate dalle mafie. Gli effetti di questa contaminazione mafiosa sono devastanti. Inefficienza, disprezzo per i diritti civili, ricerca della complicità dei cittadini attraverso l'omissione dei controlli di legalità e della



riscossione di tasse e tributi, abusivismo, sono solo alcune delle caratteristiche degli Enti Locali raggiunti dalla mafia.

La legge n. 221 del 1991 risponde a questo pericolo, prevedendo la possibilità dello scioglimento dei Consigli Comunali e Provinciali per presunte infiltrazioni mafiose. Con il varo della normativa il legislatore ha inteso prevenire la commissione di eventuali atti illeciti, non già sanzionarli una volta avvenuti, mirando ad evitare che i gruppi mafiosi estendano le proprie reti di relazioni al campo della politica e dell'amministrazione locale. Non c'è, pertanto, bisogno che il sindaco sia arrestato, che una delibera venga annullata o che il capo dell'ufficio tecnico sia colto in flagranza di reato con una tangente in tasca. E' il carattere presuntivo delle infiltrazioni che conta, non l'accertamento delle avvenute infiltrazioni. Pertanto, la procedura di scioglimento non prende in considerazione le responsabilità individuali di consiglieri comunali, assessori, sindaco, ma è la capacità complessiva dell'amministrazione di resistere alle pressioni dei gruppi mafiosi che conta. A volte, infatti, per giungere ad uno scioglimento, il prefetto non ha nemmeno dovuto riscontrare illeciti amministrativi, gli è bastato constatare la condizionabilità, intesa in senso ampio, dell'amministrazione locale. Il provvedimento adottato dal Governo consente di avviare il processo d'intervento qualora emergano "elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Una politica regolativa, in grado di azzerare le scelte della comunità, che non ha una finalità punitiva nei confronti degli amministratori locali, quanto piuttosto preventiva intendendo evitare che l'azione amministrativa venga sviata dalla sua normale condotta. Il potere di iniziativa è devoluto al prefetto che, avuta notizia dalla magistratura o dagli organi di polizia di potenziali infiltrazioni in un Ente Locale, predisporre la procedura di accesso con la quale si attua una vera e propria indagine condotta da un'apposita commissione di nomina prefettizia sull'operato dell'amministrazione, concludendosi con la stesura di una relazione. Quest'ultima viene inviata al ministro dell'Interno affinché valuti l'opportunità di giungere ad uno scioglimento, disposto il quale, il ministro provvede alla nomina di tre commissari straordinari, scelti tra i funzionari dello Stato

provenienti dalla carriera prefettizia, cui vengono conferiti i poteri del sindaco, della giunta e del consiglio. Inizia così il periodo di commissariamento che può durare, a seconda delle circostanze, fino a trenta mesi.

La normativa non prevede che vengano inviate sul territorio unità aggiuntive delle forze dell'ordine né che vengano rafforzati gli uffici giudiziari competenti, magari con degli incentivi per il personale in questione. Altresì la legge non assicura forme di sostegno alla società civile e agli attori politici locali in vista di un superamento della condizione di infiltrabilità e di un riscatto alle successive elezioni. Pertanto, in quanto al bilancio delle risorse umane, l'investimento statale è probabilmente inadeguato alle gravi situazioni che lo Stato stesso ha certificato con uno scioglimento degli organi democratici.

Sul piano delle risorse economiche, la normativa prevede che vi siano canali privilegiati per accedere a finanziamenti pubblici sia nel periodo dello scioglimento che in quello della prima amministrazione eletta dopo il commissariamento. In realtà, per vari motivi che attengono alle capacità tecniche ed amministrative dell'Ente Locale e ai tempi necessari per progettare e realizzare interventi sociali e infrastrutturali, non sempre queste possibilità sono sufficientemente sfruttate.

Nei termini dell'analisi delle politiche pubbliche qui impiegate, lo Stato si preoccupa molto degli *output* da realizzare, cioè gli scioglimenti, ed in questo appare essere efficace, ma si preoccupa molto meno degli *outcome* della politica pubblica, vale a dire le trasformazioni effettive della realtà indotte dall'intervento statale. Letta così, la politica in oggetto raggiunge certamente l'obiettivo per il quale è stata progettata, cioè mandare a casa un'amministrazione condizionabile dalle mafie, ma ne ottiene anche altri, non previsti e non voluti, tra i quali la caduta della fiducia dei cittadini nelle istituzioni, che è uno dei requisiti essenziali per il proliferare della cultura della mafia. Pertanto, si verifica l'effetto non previsto e non voluto dalla legge: una politica che nasce per indebolire i gruppi mafiosi prepara in realtà il terreno per una loro rivitalizzazione.

### **5.3 La gestione commissariale**

In Italia si suole distinguere i casi di scioglimento c.d. "ordinario", disciplinati dall'art.141 del d. lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), da quelli "straordinari", artt.143,144,145 e 146. Nel primo caso, lo scioglimento avviene quando i Consigli comunali o provinciali abbiano

compiuto atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge nonché per gravi motivi di ordine pubblico, oppure quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi. In tal caso, l'art. 141 prevede la nomina di un commissario per la gestione dell'Ente. Nella seconda ipotesi, l'art. 143 dispone che *“i Consigli comunali e provinciali sono sciolti, fuori dei casi previsti dall'art. 141, quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma del settimo comma dell'art. 59 del TUEL, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi ed il buon andamento delle Amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidate, ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”*.

In Italia i casi di corruzione o infiltrazione sono al centro della normativa sullo scioglimento. Infatti, lo scioglimento di un Consiglio comunale per infiltrazione o condizionamento degli amministratori con la criminalità organizzata si basa su situazioni che, pur non traducibili in addebiti personali, sono tuttavia tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, ossia vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni, e ciò anche quando il valore indiziario dei dati raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione.

La norma riproduce, senza sostanziali modifiche, la disposizione contenuta nell'art. 15-bis della legge n. 55 del 19 marzo 1990 ed introdotta dal d. l. n. 164 del 31 maggio 1991 recante *“Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso”*, successivamente convertito con modificazioni della legge n. 221 del 22 luglio 1991. La previsione legislativa muovendo dalla consapevolezza della grande pericolosità delle organizzazioni criminali, che può, tra l'altro, tradursi, di frequente, in strategie tese all'inquinamento delle istituzioni locali, ha introdotto un incisivo strumento di contrasto volto a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica ed a sradicare potenziali illecite interferenze che possano, in tale guisa, essere esercitate nei confronti degli organi di governo di quelle amministrazioni. Elemento di novità rispetto al passato è, peraltro, dato dalla circostanza che le disposizioni in materia vengono ricondotte all'interno del corpo di leggi che regolano, in modo

organico, la vita degli enti locali, superando un'impostazione prettamente emergenziale. Dalla ratio della norma, tesa alla tutela dei valori fondamentali dell'ordinamento, da individuarsi non soltanto, come vorrebbe una parte della dottrina<sup>22</sup> nell'ordine pubblico nella sua più lata accezione, ma anche in altri principi costituzionali e, segnatamente, nella libera determinazione degli organi elettivi e nel buon andamento della pubblica amministrazione, discendono le peculiarità della procedura di scioglimento.

Rispetto al procedimento, in Italia, occorre distinguere tra la procedura di scioglimento ordinaria e quella straordinaria, rafforzata dalla deliberazione del Consiglio dei ministri e da un lungo periodo di commissariamento. Infatti, nel caso di scioglimenti per mafia la misura è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il provvedimento adottato dal Consiglio dei ministri è trasmesso dal Presidente della Repubblica per l'emanazione del decreto ed è contestualmente inviato alle Camere. Il procedimento è avviato dal prefetto con una relazione che tiene anche conto di elementi eventualmente acquisiti dagli organi proposti al coordinamento della lotta alla criminalità organizzata. Il decreto di scioglimento, con allegata la relazione del ministero, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni ed il regolare funzionamento dei servizi ad essi affidati, il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi, prorogabile fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti. Il provvedimento con il quale si dispone l'eventuale proroga della durata dello scioglimento fino a ventiquattro mesi è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente la data fissata per lo svolgimento delle elezioni relative al rinnovo degli organi. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'Ente mediante invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di scioglimento decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

Per ciò che concerne le sanzioni penali ed amministrative in caso di corruzione, in Italia, è allo studio del Parlamento una riforma sugli scioglimenti degli organi locali tesa ad

---

<sup>22</sup> S. Sarti, *L'Attività di commissariamento negli enti locali. Lo scioglimento dei consigli per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi*, in "Amministrazione Civile", 2001.

individuare nuove modalità delle sanzioni amministrative. Con tale riforma si vuole, ad esempio, impedire che i soggetti, determinanti per il provvedimento di scioglimento, si possano ripresentare alle elezioni successive al periodo di commissariamento.

L'art. 19, comma 5, T.U.L.C.P. del 1934 conferiva al prefetto il potere di inviare appositi commissari per reggere temporaneamente le amministrazioni locali alle quali era impedito il normale funzionamento, potendo anche il prefetto esercitare un controllo sostitutivo sugli organi dell'ente impossibilitato a funzionare potendo disporre la rimozione del sindaco (art. 149 R.D. del 4 febbraio 1915, n. 148 T.U.L.C.P.), lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali (art. 323 T.U.L.C.P. del 1915), la sospensione del sindaco (art. 270 T.U.L.C.P. del 1934) e dei consigli comunali e provinciali (art. 105 R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839). Oggi, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 55/1990, il prefetto può accedere, mediante l'invio di una commissione d'accesso, presso gli enti interessati per acquisire dati e documenti ed accertare notizie concernenti i servizi stessi al fine di verificare se l'azione amministrativa dell'ente sia o meno inficiata da infiltrazioni mafiose.

Tale previsione pare assumere un connotato di maggiore specificità rispetto a quella più generale dell'art. 2, comma 2-quater, della legge n. 345/91, sia in relazione ai presupposti (sospensione o decadenza di un pubblico ufficiale) sia con riguardo alle potenzialità lesive da prevenire, individuate nell'infiltrazione di tipo mafioso, con esclusione, quindi, dei meri condizionamenti ambientali. Inoltre, nei casi in cui per i fatti oggetto di accertamento o per i fatti connessi sia pendente un procedimento penale, il prefetto può richiedere, preventivamente, informazioni al Procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'art. 329 c.p.p., comunica tutte le notizie che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento. Si tratta di un insieme di strumenti, con potenzialità e valenze diverse, che consentono all'Autorità di Governo margini di apprezzamento e di valutazione assai ampi, al di fuori di qualsiasi tipizzazione precostituita ex lege, allo scopo di rendere quanto più duttile ed efficace l'azione di verifica improntata a chiare finalità cautelari. Proprio in considerazione della natura preventiva della procedura, la giurisprudenza ha affermato che all'Autorità di Governo è riconosciuta un'ampia discrezionalità in ordine alla rilevazione dei presupposti, anch'essi non tipizzati per legge, con riferimento a specifici fatti o atti antiggiuridici ma espressi in termini di comportamento complessivi e di situazioni soggettive tali da determinare il pericolo di gravi disfunzioni, sia all'interno dell'Amministrazione locale sia all'esterno sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica (*Consiglio di Stato, Sez. V, 3 febbraio 2000, n. 585*). Nella stessa decisione il giudice amministrativo, dopo aver precisato che il provvedimento di scioglimento

non è un atto politico, evidenzia il suo contenuto ampiamente discrezionale, che ne fa la risultante di una valutazione il cui asse portante è costituito, da un lato, dalla accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall'altro, dalle precarie condizioni di funzionalità dell'Ente.

Sulla scorta delle autorevoli considerazioni, testé riportate, si ricava l'opinione che il provvedimento di scioglimento possa essere ricondotto alla categoria degli atti di alta amministrazione, in considerazione sia del suo contenuto, ampiamente discrezionale, sia del rango degli organi costituzionali che intervengono nella relativa procedura. La dottrina ha, inoltre, precisato che tali atti attengono alle scelte di fondo dell'azione amministrativa discrezionale e sono connessi ai supremi organi di direzione della Pubblica Amministrazione, segnando il raccordo tra la funzione di governo, espressione dello Stato – comunità, e la funzione amministrativa, espressione dello Stato – soggetto. L'atto di rigore è, infatti, adottato, su proposta del ministro dell'Interno, con deliberazione del Consiglio dei ministri, trasmessa contestualmente alle Camere ed al Presidente della Repubblica per l'emanazione del relativo decreto. Tale previsione, recependo il principio generale di controllo e bilanciamento tra i poteri dello Stato, pare preordinata a creare, mediante l'intervento degli organi garanti dell'ordinamento e della sovranità popolare, un sistema di filtri e garanzie contro eventuali abusi che potrebbero essere perpetrati dall'Esecutivo.

#### **5.4 Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio**

Con il decreto di scioglimento è nominata una *commissione straordinaria* per la gestione dell'Ente, composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza. L'organo, che resta in carica fino al primo turno elettorale utile, esercita le attribuzioni spettanti al Consiglio comunale, alla giunta ed al sindaco nonché ogni altro potere o incarico connesso alle medesime cariche. La previsione che gli appartenenti all'ordine giudiziario, a differenza dei funzionari dello Stato, possano essere chiamati a ricoprire gli incarichi in parola solo nel caso siano già in quiescenza è, evidentemente, dettata dall'esigenza di evitare qualsiasi commistione tra lo svolgimento di attività amministrativa ed il contemporaneo esercizio di funzioni giurisdizionali. Alla luce della già evidente circostanza che il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo iniziale, che è compreso tra i dodici e i diciotto mesi, ulteriormente prorogabile, in casi eccezionali, fino a ventiquattro mesi, si ricava che la durata massima della gestione straordinaria è fissata in quarantadue mesi. Tale periodo può, in concreto, prolungarsi

ulteriormente in casi estremi di circa altri dodici mesi qualora si tenga, anche, conto dei mesi intercorrenti tra la data del decreto di scioglimento e quella fissata per lo svolgimento della prima tornata elettorale utile. Quale organo di supporto delle commissioni straordinarie è istituito presso il ministero dell'Interno un *Comitato di sostegno e monitoraggio*. Per la disciplina della modalità di organizzazione e funzionamento delle commissioni straordinarie e del predetto Comitato, la norma fa rinvio a successivi regolamenti, che sono stati emanati con decreti ministeriali. In particolare il D.M. n. 523 del 28 luglio 1995 stabilisce che la Commissione straordinaria opera come Collegio perfetto solo nell'ipotesi in cui debba adottare atti di competenza del Consiglio comunale, tra i quali gli statuti delle aziende speciali, i regolamenti e le delibere previste dall'art. 2, comma 2, dalla lett. b alla lett. m, T.U.E.L., ovvero debba delegare, nella prima seduta, ai suoi singoli componenti, le competenze che, in regime di amministrazione ordinaria, sono esercitate dal sindaco o dal presidente della Provincia o, ancora, quando si avvalga della facoltà di dotarsi di apposito atto di autorganizzazione in relazione alla tipologia, alla dimensione demografica del Comune ed alle esigenze emerse dalla realtà locale. Le relative delibere sono adottate, in forza del principio generale valido per gli organi collegiali, a maggioranza dei presenti. Nella generalità dei casi, è, invece, sufficiente la presenza, in sede deliberativa, di due componenti, purché, ai fini della validità dell'atto, vi sia il voto favorevole di entrambi. La Commissione, le cui sedute sono convocate e presiedute dal componente più anziano di età, può, inoltre, avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità, i cui oneri sono posti a carico dell'Ente.

La previsione in parola rappresenta un completamento di quella più generale posta dall'art. 145 T.U.E.L. che consente al prefetto, su richiesta della Commissione straordinaria, di disporre, anche in deroga alle norme vigenti, l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, ove occorra anche in posizione di sovra ordinazione, ovviamente rispetto al personale in servizio presso l'Ente locale, allorché sussista la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi.

Al fine di acquisire elementi di conoscenza e valutazione su questioni che ritenga di particolare rilevanza per la collettività, la Commissione promuove, su richiesta di una serie di soggetti, forze pubbliche, ANCI, UPI, associazioni imprenditoriali, ordini professionali, organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, organizzazioni di volontariato, altri organismi locali, riunioni periodiche da tenersi almeno due volte nel semestre benché tale

indicazione non possa certo considerarsi vincolante, essendo rimessa ad una prudente valutazione da parte dell'organo collegiale circa l'esistenza dei presupposti su cui si fonda la richiesta.

Viene, infine, previsto che, in aggiunta alle ordinarie forme di pubblicità degli atti degli enti locali, la Commissione provveda alla pubblicazione mensile, all'Albo pretorio dell'Ente e nelle sedi delle delegazioni comunali, ove esistenti, di un elenco delle deliberazioni e degli atti di maggiore importanza adottati. E', pure, previsto il ricorso ad ulteriori forme di pubblicità, a titolo meramente esemplificativo si pensi a: comunicati stampa, bandi, manifesti, conferenze stampa, interviste televisive, al fine di rendere l'informazione, a favore della collettività locale, più capillare e completa. Ai sensi del D.M. n. 459 del 28 luglio 1995 il Comitato di sostegno monitoraggio, costituito presso il ministero dell'Interno (Dipartimento per gli affari interni e territoriali, che ha preso il posto, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 398 del 7 settembre 2001, che articola la nuova organizzazione degli uffici del ministero dell'Interno in dipartimenti, della vecchia Direzione generale dell'Amministrazione civile, struttura alla quale fa riferimento la norma), esercita le proprie funzioni, fornendo consulenze tecnico-giuridica e gestionale e svolgendo attività di coordinamento dei lavori delle commissioni straordinarie allo scopo di definire una linea unitaria di intervento negli enti disciolti in tema di gestione del personale e di finanza locale nonché in materia di applicazione di nuovi provvedimenti legislativi. Cura, inoltre, la predisposizione dei criteri per la redazione delle relazioni semestrali sull'attività svolta dalla gestione straordinaria nei singoli enti commissariati.

La volontà del legislatore è che lo scioglimento del Consiglio del Comune infiltrato comporta una causa di delegittimazione dei suoi componenti così radicale ed insanabile da imporre che gli stessi non solo decadano dal mandato direttamente conferito dal corpo elettorale ma che cessino, altresì, contestualmente da ogni e qualsivoglia incarico loro attribuito.

Se sottoposta ad una chiave di lettura critica, la formulazione della norma del testo unico, concernente lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso, non pare tenere conto dell'esperienza maturata nel trascorso decennio e dei nuovi principi regolatori delle funzioni degli enti locali. In particolare, la previsione di un organo collegiale per la gestione dell'Ente non si armonizza appieno con la netta separazione tra funzione di indirizzo e di gestione, principio al quale si



ispira, sul fulcro della legge Bassanini n. 59 del 15 marzo 1997, la più recente normativa in materia. Infatti, lo svolgimento della generalità delle attività amministrative resta affidata al personale burocratico dell'Ente locale, il cui ruolo risulta sotto tale profilo corredato da ampia autonomia operativa, e se in capo alla Commissione permane un mero potere di direttiva, sarebbe stato certamente opportuno introdurre specifici correttivi volti ad ampliare i poteri di controllo dello stesso organo sulla gestione.

Sotto un profilo di carattere più generale si impone, inoltre, una riflessione sull'esigenza di introdurre adeguati strumenti operativi che mettano le commissioni straordinarie in grado di affrontare le difficili situazioni in cui versano gli enti locali disciolti, prima fra tutte l'assoluta carenza di risorse finanziarie ed i gravi squilibri di bilancio, conseguenza di forme di evasione diffusa e di inefficienze dell'apparato burocratico, che rendono spesso inevitabile la dichiarazione di dissesto, inibendo l'avvio di serie politiche di rilancio dell'Ente. In proposito si rileva che il meccanismo incentrato sulla stesura, da parte della Commissione straordinaria, del piano di priorità degli interventi non sembra, da solo, sufficiente a superare le situazioni di crisi delle amministrazioni locali commissariate, anche in considerazione della complessità del relativo iter procedurale, che, tra l'altro, prevede la formulazione di un parere da parte del Comitato provinciale della pubblica Amministrazione, di fatto sostituito, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 287 del 17 maggio 2001 recante *“Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del governo, ai sensi dell'art. 11 del D.L.vo 30 luglio 1999, n. 300”*, da un nuovo organismo, denominato Conferenza Permanente, al quale deve ritenersi trasferita la funzione consultiva in parola e l'inoltro del documento programmatico alla Cassa depositi e prestiti ovvero, tramite il Commissario del Governo ossia tramite il prefetto del capoluogo di Regione, essendo stato il predetto organo soppresso dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, alla Regione. Organi che, a loro volta, provvedono a dichiarare la priorità d'accesso ai contributi e finanziamenti a carico degli stanziamenti, genericamente destinati agli investimenti degli enti locali. In prospettiva sarebbe, invece, estremamente auspicabile la creazione di un apposito fondo, destinato ad erogare, in modo specifico, contributi a fondo perduto alle amministrazioni locali sciolte ai sensi della normativa in esame.

## 5.5 Le infiltrazioni nel settore degli appalti

Le difficoltà incontrate dall'organo straordinario in relazione allo specifico fenomeno di infiltrazione nel settore degli appalti non sono da trascurare. Significativa è, a tal proposito, la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, in sede giurisdizionale, n. 2969 del 30 gennaio 2001, che ha accolto il ricorso a suo tempo proposto dalla Commissione straordinaria di Melito Porto Salvo avverso la sentenza con cui il TAR Calabria, Sezione di Reggio Calabria, aveva accolto il ricorso di un'impresa in ordine alla revoca dell'aggiudicazione provvisoria dell'appalto di alcuni lavori.

La vicenda trae origine da un atto, la deliberazione n. 107 del 19 aprile 1996, con il quale la suddetta Commissione straordinaria aveva ritenuto di dover predeterminare, durante la gestione commissariale, *“criteri e metodi da seguire nei procedimenti relativi alle forniture di beni e servizi ed all'esecuzione di opere pubbliche”*. La citata delibera, prevedeva anche la possibilità di escludere dalle gare di qualsivoglia importo, *“le ditte o imprese che, sulla base di notizie acquisite anche tramite i componenti organi giudiziari e di polizia, siano ritenute, direttamente o indirettamente, legate ad organizzazioni delinquenti”*. L'esigenza di tale previsione di carattere regolamentare scaturiva dalla necessità, nella peculiare situazione di un Ente sciolto per accertati fenomeni di infiltrazione nella criminalità organizzata nel settore degli appalti, di procedere a verifiche più approfondite sulle imprese di quelle consentite dalla legge in situazioni di normalità.

All'atto dell'insediamento presso il Comune di Melito Porto Salvo, sciolto per mafia per la seconda volta in pochi anni, la Commissione straordinaria era stata accolta, oltre che dall'usuale *“risentimento”* di gran parte della burocrazia comunale e della cittadinanza, artatamente indotto da una parte della classe politica locale e ripreso con molto clamore dalla stampa, anche da un pubblico manifesto, sottoscritto da un parlamentare reggino, poi coinvolto in vicende giudiziarie, per le quali ha riportato anche condanna per concorso esterno in associazione mafiosa, il quale capziosamente elencava le imprese che avevano lavorato per il Comune all'epoca del primo scioglimento, intervenuto nel 1991, a suo dire, le stesse che poi avevano lavorato con l'Amministrazione sciolta nel 1996, chiedendosi se esse avessero continuato ad operare anche nel corso della seconda gestione straordinaria. Tale evidente strumentalizzazione rendeva ancor più pressante, anche per la pericolosità del messaggio lanciato ad un'opinione pubblica quanto meno sconcertata, la necessità di dotarsi appunto di strumenti ulteriori, rispetto a quelli usuali previsti dalle norme sulla certificazione

antimafia, per operare una sostanziale opera di bonifica di quello che, ancora una volta, veniva indicato come il settore, quello degli appalti, maggiormente interessato dal fenomeno dell'infiltrazione mafiosa.

In esecuzione della suddetta delibera, nel corso della gestione straordinaria venivano operate numerose esclusioni di ditte e imprese risultate collegate ad organizzazioni mafiose, in taluni casi si disponeva la revoca di aggiudicazioni già effettuate, anche in presenza di certificazione antimafia rilasciata nelle forme di legge. Talune imprese opponevano ricorso giurisdizionale, ottenendo, come nel caso in esame, pronuncia favorevole del Tribunale Amministrativo di Reggio Calabria il quale, considerato che *“la legge prevede un procedimento tipico (art. 4, commi 4 e 6, del Decreto Legislativo n. 490/94) che attribuisce le relative competenze al Prefetto”* aveva negato la possibilità di *“applicazione analogica o estensiva della predetta normativa, in quanto limitativa del diritto costituzionalmente tutelato da intrapresa economica”*.

L'appello, proposto dalla Commissione straordinaria, *“contestava analiticamente la pronuncia di primo grado, sostenendo la legittimità dei provvedimenti adottati e la loro conformità alle regole e ai principi che governano le procedure di appalto”*. Il Consiglio di Stato, dopo aver concesso la sospensiva in via cautelare, si pronunciava nel merito, accogliendo il ricorso della Commissione.

La sentenza reca principi di eccezionale importanza, anche per le possibilità innovative e concrete che offre agli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata. Essa sancisce, intanto, la possibilità per la Commissione straordinaria di *“fissare particolari regole per l'ammissione e l'esclusione dei concorrenti alle gare di appalto, legate ad un'autonoma valutazione dei requisiti di affidabilità morale, secondo criteri non coincidenti con quelli previsti, in generale, dal decreto legislativo 8 agosto 1994 n. 490 e dalla connessa disciplina attuativa ed integrativa”*, sul presupposto che *“l'applicazione delle norme ordinarie concernenti lo svolgimento delle procedure di appalto può risultare inidonea a contrastare efficacemente il pericolo proveniente dall'intreccio patologico tra l'Amministrazione e le associazioni delittuose”* e, pertanto, *“la finalità di effettivo risanamento dell'apparato politico ed amministrativo dell'Ente postula anche l'individuazione di efficaci regole volte ad eludere i pericoli ritualmente accertati ed a ripristinare il tessuto democratico inquinato dai condizionamenti esterni”*.

Richiamata, poi, la speciale normativa ex articolo 15-bis, comma 6 quinquies, della legge n. 55/90, riferita ai *“casi in cui lo scioglimento è disposto anche con riferimento a situazioni di infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso, connesse all’aggiudicazione di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero all’affidamento in concessione di servizi pubblici locali”* chiarisce che *“la norma non circoscrive il proprio raggio di azione alle sole procedure svolte dagli amministratori uscenti ”*, anzi, *“il potere attribuito alla Commissione straordinaria di revocare, ex post, le deliberazioni di aggiudicazione adottate prima dello scioglimento del Consiglio, presuppone, logicamente, il potere di non aggiudicare il contratto in presenza delle stesse premesse di fatto e, a maggior ragione, la facoltà di fissare preventivamente i criteri vincolanti per gli organi titolari della funzione di gestione delle procedure di gara”*.

Dal quadro normativo così delineato emergono i seguenti dati:

- a) la Commissione straordinaria per la gestione degli enti locali ha il potere di assumere tutte le iniziative istruttorie volte ad accertare l’eventuale sussistenza di pericoli di condizionamenti da parte della criminalità organizzata, in rapporto all’aggiudicazione di appalti pubblici;
- b) a tal fine, la Commissione può valersi anche di strumenti di indagine diversi da quelli previsti dalla normativa generale in materia di certificazioni e comunicazioni antimafia;
- c) la tipizzazione procedimentale prevista dal decreto legislativo n. 490/1994, in materia di certificazioni antimafia, non impedisce all’Amministrazione, in presenza di particolari presupposti, quali l’insediamento dell’organo di gestione straordinaria, l’adozione di opportune misure volte a contrastare i fenomeni di infiltrazione e condizionamento mafioso nell’apparato amministrativo;
- d) all’esito degli accertamenti compiuti, l’Amministrazione legittimamente dispone l’esclusione dell’impresa, la quale, anche indirettamente, risulta collegata con organizzazioni criminali.

In accoglimento delle tesi della Commissione straordinaria, infine, così conclude: *“La determinazione generale, adottata dalla Commissione straordinaria con la deliberazione n. 107/96, si pone in linea con la disciplina prevista per le ipotesi di scioglimento degli Organi elettivi degli enti locali, individuando, ragionevolmente, ulteriori ipotesi di esclusione delle*

*gare di appalto, basate su specifici accertamenti affidati alla Prefettura ed alle Forze dell'ordine”.*

La possibilità, definitivamente riconosciuta dal Consiglio di Stato, di porre in essere, in presenza di situazioni straordinarie quali quelle dei Comuni sciolti per mafia, strumenti straordinari per impedire il riproporsi di quegli eventi, quali l'infiltrazione negli appalti, che avevano concorso a determinare l'intervento sanzionatorio dello Stato, serve a colmare anche quella lacuna legislativa, più volte segnalata, ma senza esito, della normativa in materia di certificazione antimafia. Essa, infatti, laddove consente di utilizzare lo strumento della cosiddetta “informazione prefettizia” soltanto in presenza di appalto di importo superiore alla soglia comunitaria, in buona sostanza, ne preclude l'applicazione nei Comuni di piccole dimensioni quali, quasi sempre, sono quelli sciolti per mafia.

Le previsioni della sentenza in argomento possono, dunque, essere recepite nel Regolamento di funzionamento delle Commissioni straordinarie, la cui revisione ed il cui aggiornamento dovrebbero essere rapidamente attuati, quale indicazione vincolante per l'organo straordinario, in presenza del presupposto di cui all'art. 145 del d. lgs. n.267/2000, ma esse devono continuare a operare, anche con il ritorno alla gestione ordinaria, quanto meno per la prima legislatura che segue alla gestione straordinaria per evitare che gli effetti vengano vanificati, come è accaduto, dalla limitazione temporale dell'efficacia dello strumento individuato. In generale, bisogna superare la portata regolamentare di detto strumento, prevedendo apposite disposizioni legislative, ove necessario anche in deroga alle norme vigenti, nelle circostanze date.

## **5.6 La quiete dopo la tempesta: ripristinare la legalità**

Il provvedimento di scioglimento degli organi elettivi viene spesso “subìto” dalla popolazione, la quale si sente coinvolta in un giudizio generale di criminalizzazione che non è, sicuramente, la ratio della legge. Questa sorta di risentimento verso lo Stato, visto come entità centrale, distante, che mostra solo il proprio aspetto autoritario, è tuttora presente soprattutto nelle regioni meridionali e, naturalmente, viene strumentalizzato da coloro i quali, in conseguenza dei provvedimenti disposti, hanno perso le proprie possibilità di influenzare l'amministrazione della cosa pubblica. Da ciò emergono le gravose responsabilità che ricadono su chi ha l'onere di disporre interventi che, comunque,

sospendono, per non breve periodo, l'agibilità economica, sia, soprattutto, su chi, incaricato della gestione dell'Ente, ha il compito, prioritario, di ripristinare la legalità, ma deve, nel contempo, dare risposte concrete alle necessità dei cittadini, soprattutto sul versante dei servizi che, nella stragrande maggioranza dei comuni sciolti per mafia, risultano degradati e carenti, quando non del tutto assenti.

La relazione della Commissione straordinaria incaricata della gestione del Comune di San Luca (RC) sottolinea che *“Il ripristino delle regole e del principio di legalità, sistematicamente disatteso, ha impegnato l'attività degli scriventi, in ogni fase e sotto ogni profilo della gestione, attesa la constatata peculiarità di una realtà che si è sempre considerata una sorta di territorio “a parte”, con proprie “regole” e “tradizioni” indubbiamente più forti, in ogni caso come tali avvertiti dalla popolazione, di quelle ordinamentali e giuridiche dello Stato. L'impegno al riguardo è stato, dunque, necessariamente assiduo e onnicomprensivo, dovendosi esplicitare, quanto per fare qualche esempio, sia in relazione alla più elementare necessità di garantire il principio di “cronologicità” di trattazione degli atti, sia in relazione alla riaffermazione, fondamentale per la sopravvivenza stessa dell'Ente, della potestà impositiva dell'Amministrazione in materia di canoni e tributi, nel tentativo di indurre nei cittadini il senso del “dovere” inteso quale obbligo di concorrere alla vita stessa della Comunità della quale si è parte. Risultati positivi e concreti sono stati raggiunti solo in quanto si è riusciti a coniugare la correttezza ed equanimità della gestione con l'efficacia dell'azione amministrativa che ha fatto avvertire ai cittadini anche l'utilizzo proficuo delle risorse”.*

Nel corso della storia e delle vicende che hanno accompagnato le fasi di applicazione della normativa, che rappresenta uno dei più moderni metodi di contrasto alla criminalità organizzata, le esperienze evidenziano, dunque, la necessità di muoversi su due livelli: istituzionale e sociale. Infatti, la soluzione offerta della legge in questione non può sortire effetti miracolistici per un problema spinoso ed articolato quale il rapporto tra mafia e governo locale e non può risolversi solo in un'operazione burocratica, peraltro limitata nel tempo. Quei Comuni hanno bisogno di essere accompagnati in un percorso di riordino amministrativo ma anche di sviluppo culturale, economico e sociale. La comunità che ha subito lo scioglimento dell'amministrazione locale ha bisogno di un organo capace di prendere decisioni che vadano oltre l'ordinaria amministrazione. Vi è la necessità di relazionarsi con i cittadini ed i gruppi intermedi della società, di conoscere il territorio e saperlo amministrare. Al contrario, in molte occasioni, i commissari straordinari

provengono da realtà territoriali e da esperienze professionali distanti da quelle che sarebbero utili per amministrare un Comune infiltrato dalla mafia, specie se non vi sono indicazioni precise nella relazione della Commissione d'accesso e nel decreto di scioglimento. Pertanto, l'efficacia dell'azione dei commissari prefettizi può risultare decisamente compromessa e, come ha affermato, in audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati il 30 gennaio 2007, il prefetto di Napoli Alessandro Pansa *“il risultato è che, alla fine del commissariamento, non si riescono a rimuovere le cause che lo hanno determinato”*.

Bisogna, pertanto, ragionare su proposte di modifica della normativa del '91, anche alla luce delle riforme degli anni '90 che tendono a disgiungere le responsabilità, politica e tecnico-gestionale, dell'amministrazione locale. Quasi sempre, infatti, lo scioglimento intacca il Consiglio Comunale, o la giunta o il sindaco, ma non mette in discussione la macchina amministrativa, gli uffici urbanistici, i dipartimenti dei servizi sociali, cioè gli snodi del sistema di relazione tra le mafie, la loro attività imprenditoriale e la Pubblica Amministrazione. Esistono centinaia di inchieste, dai comuni più piccoli fino ai vertici burocratici delle Regioni, che dimostrano come la burocrazia e alcuni suoi punti nevralgici rappresentano un vero e proprio tessuto connettivo e di continuità della rete del potere mafioso.

Entrando sinteticamente nel merito delle problematiche gestionali, appare di tutta evidenza che il primo elemento di difficoltà che ostacola l'azione di risanamento delle Commissioni straordinarie, è costituito dall'inadeguatezza della burocrazia locale. Carenza generalizzata di professionalità, scarsa affidabilità, quando non vero e proprio inquinamento del personale, il quale, sia per le modalità di reclutamento, che per essere quasi sempre indegno, difficilmente sfugge ai condizionamenti dell'ambiente. Per rendere correttamente operativi apparati burocratici inefficienti, inquinati e scarsamente affidabili, è necessario ampliare le possibilità di ricorso a personale esterno, qualificato e “di fiducia”, prevedendo, ove necessario, connesse procedure di mobilità per chi non “gradisce” la gestione straordinaria. Non è possibile amministrare un Ente sciolto per mafia utilizzando gli stessi funzionari che sono stati, talora, concausa dello scioglimento, ancor più adesso che le riforme legislative hanno trasferito ai responsabili dei servizi la responsabilità gestionale.

Le possibilità offerte al riguardo della normativa, con riferimento all'utilizzo di dipendenti di altre Amministrazioni, come prescrive l'art. 145, comma 1, del d. lgs. n. 267/2000, non sono sufficienti a risolvere il problema, sia per l'irrisorietà dei compensi attribuibili, che per la carenza di professionalità disponibili a mettersi in gioco in realtà ostili

ed estranee. E' necessario prevedere la possibilità di utilizzare, mediante lo stesso meccanismo, anche professionisti esterni alla Pubblica Amministrazione, almeno per i posti di maggiore responsabilità che richiedono maggiore qualificazione professionale, mentre è indispensabile prevedere adeguate forme di incentivazione.

Un fattore di strutturale debolezza dell'attuale normativa è la *gestione commissariale*. La figura del commissario straordinario è ritenuta inadeguata a svolgere il compito di amministrare un comune ad alta densità mafiosa. La difficoltà a muoversi su un territorio nuovo e in un ambito, quello dell'amministrazione locale, sul quale non si hanno particolari esperienze, induce frequentemente i commissari a tenere un basso profilo sul piano amministrativo. Come notano i promotori della principale proposta di legge di riforma della normativa in esame, l'on. Forgiione e altri, l'azione della Commissione straordinaria è spesso limitata *“alla revoca degli atti emanati dagli organi colpiti dal decreto di scioglimento, o al massimo al ripristino della situazione preesistente; gestioni quasi mai distintesi per l'azione propulsiva e di proposta tesa al recupero effettivo delle condizioni generali dell'azione amministrativa secondo il dettato della Carta Costituzionale”*.

E' necessaria l'esclusività dell'impegno nella gestione degli Enti sciolti per mafia, non è compatibile, infatti, con l'azione delicata, difficilissima, affidata alla Commissione straordinaria, lo svolgimento di altri servizi. E' necessario, per converso, prevedere forme di incentivazione per i funzionari incaricati, al fine di evitare che gli stessi vengano penalizzati, anziché gratificati per il servizio reso allo Stato ed alla collettività.

All'interno delle Commissioni straordinarie è auspicabile prevedere specifiche professionalità che comprendano, per quanto è possibile, la conoscenza delle molteplici attività di pertinenza dell'Ente locale. L'indispensabile competenza amministrativa deve essere affiancata da qualificate competenze nella materia finanziario – contabile e nei settori tecnici, con specifico riferimento alla gestione dell'edilizia pubblica e privata. Auspicabile sarebbe l'istituzione di una sorta di *Albo dei Commissari straordinari*, selezionati su base volontaria, ma specificamente formati e continuamente aggiornati per affrontare, nelle diverse realtà interessate, il compito “straordinario” che li attende. Al tal fine, la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno potrebbe incrementare, strutturandole organicamente, le attività specifiche, proseguendo nelle esperienze degli anni scorsi, da riproporre con appositi moduli di formazione ed aggiornamento per le gestioni straordinarie antimafia.



Lo Stato, in tutte le sue articolazioni, deve sostenere l'azione di ripristino della legalità e di eliminazione di infiltrazioni e condizionamenti mafiosi affidata alla Commissione straordinaria. E' necessaria che la Commissione venga collaborata, sostenuta e protetta quando serve, dagli organi di polizia e dalla magistratura, non è possibile, operando per lo stesso fine, che essa sia talora considerata controparte. Bisogna assicurare ai componenti delle Commissioni straordinarie, nell'esercizio delle proprie funzioni, la tutela dell'Avvocatura dello Stato. Il funzionario, incaricato con Decreto del Presidente della Repubblica di un compito tanto difficile quanto rischioso sotto ogni profilo, deve difendersi da sé e, talora, pagarsi pure l'avvocato. La straordinarietà della gestione, dunque, deve essere connessa anche ad un quadro normativo straordinario ancor più incisivo e penetrante, non possono, ad esempio, valere per le Commissioni straordinarie quelle disposizioni che vietano agli amministratori l'accesso alle informazioni di polizia.

Qui si gioca la credibilità dello Stato perché sulla figura di coloro che devono gestire la situazione di emergenza all'indomani dello scioglimento si concentrano le aspettative della comunità, quindi il carico di responsabilità dei commissari rimane pesante e le oggettive difficoltà che essi incontrano possono essere in parte superate prevedendo un maggiore impegno, in termini di risorse umane e finanziarie, oltre che una preparazione professionale idonea al delicato svolgimento delle funzioni loro affidate. Unitamente ad una verifica delle qualità dei commissari anche per evitare quel che è successo in un comune nei pressi di Palermo, dove si è scoperto che uno dei commissari, attivo dopo lo scioglimento, era collegato alle cosche di un'altra Regione.

E' necessario che il provvedimento di scioglimento travolga anche i rappresentanti del Comune nominati in altri Enti, anche se esterni al Consiglio Comunale sciolto. Se la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha sin qui escluso, al riguardo, l'efficacia estensiva dell'art. 15-bis della legge n. 55/90, è indispensabile un'apposita previsione normativa per evitare, ad esempio, che in una Comunità Montana continuino ad operare i rappresentanti nominati da tre consessi sciolti per mafia.

Il periodo di gestione straordinaria, attualmente previsto dalla legge, è assolutamente insufficiente. Se si vuole realmente incidere, in maniera decisiva, su situazioni incancrenite da anni di illegalità, inefficienza e degrado, è necessario prevedere che la gestione abbia almeno la durata di un'intera legislatura e che la successiva Amministrazione elettiva sia fortemente sostenuta e nel contempo controllata per tutta la

durata del mandato, al fine di evitare che si possano riproporre le condizioni che hanno indotto lo scioglimento.

La più recente legislazione ha inteso attenuare, quando non abolire del tutto, i controlli sulle attività degli Enti locali, esaltandone l'autonomia statutaria, gestionale ed organizzativa. Tale impostazione normativa deve essere però adeguata alle situazioni straordinarie quali sono quelle in cui si sono delineate ipotesi di collusione, anche indiretta, degli organi elettivi con la criminalità organizzata. Ciò impone la necessità di studiare ulteriori deroghe legislative, soprattutto con riferimento ai poteri di controllo della Commissione in relazione all'autonomia gestionale dei responsabili dei servizi.

Un aspetto di criticità della normativa riguarda i *presupposti dello scioglimento*, l'individuazione delle circostanze scatenanti l'attivazione della procedura di accesso, i criteri da adottare per decidere se un'amministrazione comunale deve essere commissariata. Le proposte avanzate vanno nella direzione di una definizione più dettagliata dei requisiti che consentono l'avvio del procedimento e, se le disposizioni appaiono generiche ed attribuiscono un'ampia discrezionalità a chi le deve applicare, è altresì vero che se le fattispecie sono codificate fin troppo in dettaglio si rischia di non poter sanzionare comportamenti formalmente ineccepibili ma sostanzialmente indicatori di un forte condizionamento dell'amministrazione locale, come dimostra il caso del Comune di Crispano e della pubblica lettura delle lettere del boss camorrista nel corso dei festeggiamenti del santo patrono del paese.

Tra gli aspetti innovativi potremmo segnalare *la diffusione delle motivazioni* con cui la prefettura richiede lo scioglimento in modo da rendere note a tutta la cittadinanza le ragioni di una scelta così grave.

Un'ulteriore modifica alla normativa attiene alla fase della *valutazione della politica pubblica dello scioglimento*. Manca infatti, un ambito di riflessione, multidisciplinare sul funzionamento della legge, non solo giuridico, ma che può essere condotto solo a patto di conoscere a fondo il fenomeno delle infiltrazioni e delle risposte fornite dalla Stato. Infatti, tranne i funzionari delle prefetture e la circoscritta classe politica locale, nessuno sa cosa succede nei comuni sciolti per mafia durante e dopo il periodo di commissariamento. Manca cioè un osservatorio che faccia un monitoraggio continuo e che renda disponibili i dati sulle vicende relative al personale politico, all'andamento dell'economia, dalla fruizione dei servizi pubblici, all'affermazione della

cultura della legalità, alla sicurezza dei cittadini. Solo per fare un esempio, nessun dato è disponibile per sapere cosa accade alle elezioni successive, se a vincerle è la stessa coalizione, le stesse persone o gli stessi gruppi, che si era ritenuta condizionabile, oppure vi è un reale rinnovamento che, purtroppo a volte non si verifica. Ciò per scongiurare quelle situazioni che potrebbero accadere, così come sottolineato dal prefetto De Sena a proposito dell'ipotetico terzo commissariamento del Comune di Melito di Porto Salvo, in Calabria, segnando una sconfitta per lo Stato. La proposta è quindi quella di istituire un *osservatorio permanente e multidisciplinare sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose negli Enti Locali*. Così facendo, si creerebbe uno strumento di conoscenza a sostegno sia degli organi centrali e periferici dello Stato sia delle forze migliori della classe politica locale, con il risultato di produrre un'azione di contrasto più efficace.

Difatti, un reale e non effimero rinnovamento della politica e dell'etica pubblica a livello locale è ipotizzabile soltanto se esso scaturisce dall'interno del tessuto sociale e politico, attraverso una presa di coscienza e la conseguente messa in pratica di azioni coerenti. Dall'esterno, lo Stato e sue varie articolazioni possono soltanto supplire temporaneamente al vuoto lasciato dalla politica. Nel contempo, tuttavia, l'azione statale non deve limitarsi ad agire in situazioni di emergenza, ma deve lavorare al meglio per creare le condizioni affinché si affermi in maniera duratura una cultura della legalità e della buona amministrazione. Produrre un'analisi articolata e realistica di cosa succede nei territori infiltrati dalle mafie, rendendola visibile e suscitando un dibattito pubblico intorno al fenomeno.

E' vero che Enti già sciolti sembrano avviati verso forme di gestione più corrette e stabili, favorite anche da una nuova generazione di sindaci ed amministratori più sensibili alle problematiche della legalità e della sicurezza.

Del resto, considerando il tessuto criminale nel quale le condizioni di straordinarietà si sono create, apparirebbe per lo meno ottimistico, se non presuntuoso, ritenere, in breve tempo, di poter disinquinare un Ente da possibili interferenze in diciotto o ventiquattro mesi di gestione straordinaria. E' tale, infatti, la capacità pervasiva delle organizzazioni mafiose che è certamente necessario un più complessivo e coordinato impegno istituzionale per raggiungere risultati duraturi, se non definitivi; la durata della gestione, dunque, deve essere quanto meno corrispondente a quella di una legislatura.

Se la Commissione può senz'altro garantire condizioni di gestione amministrativa corretta e imparziale, i cittadini pretendono, hanno il diritto di avere, servizi efficienti e

risultati pratici che migliorino le loro condizioni di vita; sulla base di questi parametri essi infatti misureranno il loro orientamento e potranno essere indotti a considerare “conveniente” stare dalla parte dello Stato.

Legalità, trasparenza e rispetto delle procedure devono essere coniugate, pertanto, a efficienza e tempestività di intervento.

Ancora, la normativa non preclude la possibilità per i componenti del Consiglio comunale sciolto di ricandidarsi: ciò evidentemente espone i cittadini, il corpo elettorale, ai condizionamenti ambientali, rendendo ancor più difficile una sua presa di coscienza per indurlo a non ricostituirle medesime condizioni di inagibilità democratica del precedente consesso.

Le Commissioni, dunque, debbono essere munite di poteri effettivamente straordinari per garantire livelli massimi di efficacia e di efficienza, temperati alla prioritaria azione di risanamento e ripristino della legalità. Non bastano i sani principi, la correttezza personale e gli ideali, quando ci sono, ma è necessario poter disporre di mezzi e di potere gestionale quanto meno adeguati alla realtà difficile e disgregata con la quale ci si deve confrontare.

E' necessario garantire alla gestione straordinaria poteri amministrativi più estesi ed agili ed un budget economico adeguato, costituendo, per i Comuni soggetti allo scioglimento per mafia un congruo fondo finanziario, libero da meccanismi lunghi e farraginosi che dia il segno di un intervento adeguato alla straordinarietà della sanzione, ma soprattutto che induca condizioni di sviluppo “legale” in quelle Comunità.

Il circuito preferenziale a favore dei Comuni sciolti per mafia in relazione alla concessione di finanziamenti e contributi deve essere reale e concreto e deve consentire alle Commissioni di disporre in tempi rapidissimi di finanziamenti per realizzare opere di risanamento che rendano subito visibile l'intervento statale.

E' necessario, pertanto, dare il segno della presenza e dell'attenzione costante e concreta delle istituzioni sul territorio comunale. Se l'attività della Commissione straordinaria non può essere limitata da defatiganti conciliazioni con il servizio presso le amministrazioni di appartenenza, il risanamento dell'Ente non può essere delegato soltanto agli sforzi della Commissione stessa, la quale deve poter disporre in loco di tutta una serie di iniziative, finanziamenti e contributi capaci di incidere su tutti i principali

settori sociali, per migliorarli e renderli più efficaci, convincendo così la gente che lo Stato non è capace soltanto di sanzionare, reprimere, sciogliere o mortificare, ma sa anche costruire, incentivare e creare ricchezza e sviluppo.

Bisogna, insomma, avere la consapevolezza che quella dello scioglimento per mafia è un'occasione importantissima di cui lo Stato deve approfittare per dimostrare ai cittadini corteggiati, blanditi dalla mafia e dal suo potere, che lo Stato è più forte, più potente, forse anche più ricco. In caso contrario, prevarrà la rassegnazione e si rafforzerà l'opinione che in definitiva, al di là delle mere enunciazioni di principio, il potere vero, quello reale continua a rimanere nelle mani di chi considera l'Ente e quel territorio come propria esclusiva pertinenza.

Occorre valutare la possibilità di costituire, su base territoriale, almeno nelle province maggiormente interessate dal fenomeno, un apposito ufficio ispettivo e di consulenza che, da un lato, controlli, dall'altro offra supporto professionale, sia agli Enti già raggiunti da tali provvedimenti, che a quelli potenzialmente soggetti a potenze criminali. Ciò favorirebbe anche il costante monitoraggio delle realtà locali, togliendo, sia agli accertamenti preventivi, che agli interventi sanzionatori, quel carattere di episodicità, talora presente e negativamente avvertito anche all'esterno. In tal senso sono orientati le innovative esperienze sperimentate nella provincia di Reggio Calabria, nell'ambito dei Protocolli per la legalità e lo sviluppo e dei Contratti per la sicurezza e la legalità sottoscritti dalla prefettura con gli Enti Locali. Tali attività vanno rafforzate ed organicamente strutturate, anche con la previsione di presidi sul territorio, collocati in quei luoghi che, sia geograficamente che strategicamente, sono anche emblematicamente considerati come epicentro di interessi criminali ed attività illecite, ma nei quali esistono capacità e potenzialità enormi di sviluppo, spesso mortificate dalla presenza oppressiva della criminalità organizzata.

L'altro fronte sul quale bisognerebbe lavorare è quello sociale nel senso di promuovere una maggiore consapevolezza della società civile circa la gestione della cosa pubblica, anche per rendere effettivo il processo di responsabilizzazione politica di fronte all'opinione pubblica e prevenire quel senso di vuoto e di isolamento in cui gli amministratori locali vengono spesso a trovarsi laddove cerchino di intraprendere azioni di resistenza ai condizionamenti. A tale scopo si rivela utile attivare forme di amministrazione e responsabilizzazione congiunta, che valgano a sollevare il singolo amministratore dalla pressione individuale subita dall'organizzazione radicata sul territorio.

## 5.7 Non lasciamoli soli

Questa è la storia di due calabresi per bene, di due dipendenti comunali efficienti, onesti, motivati e coraggiosi, quelli che possono essere definiti i servitori dello Stato. Se per l'ex superprefetto di Reggio Calabria, Luigi De Sena *“la Pubblica Amministrazione in Calabria è assolutamente inaffidabile, propugna la cultura della legalità ma non la applica a se stessa”*, se il problema principale dei Comuni sciolti per mafia è che a casa vanno solo i politici mentre restano funzionari e impiegati, spesso più collusi, la vicenda che di seguito descritta dimostra che si può cambiare.

La storia comincia nel maggio del 2003, quando il Comune di Isola di Capo Rizzuto viene sciolto per infiltrazione da parte della 'ndrangheta che, in questa cittadina del crotonese, ha il nome della potentissima e violentissima cosca degli Arena. I tre commissari straordinari insediati nell'ente scoprono una generale situazione di degrado, solo l'1% della popolazione paga l'acqua, oltretutto i contatori sono inesistenti o rotti, appena il 20% versa la tassa sui rifiuti e il 50% l'ICI e i servizi non funzionano. Acqua a singhiozzo, rifiuti raccolti approssimativamente, ovviamente da ditte legate ai boss locali, fogne che scaricano in mare, abusivismo edilizio dilagante, anche in piena area protetta.

Dinanzi a questa situazione i commissari prefettizi decidono di invertire la rotta, scegliendo la strada della legalità. Così, alla fine del commissariamento, nel maggio 2006, il bilancio parla chiaro, sono stati installati 1800 nuovi contatori per l'acqua, recuperando migliaia di euro di evasione, e per i servizi pubblici principali. Ora paga il 70% degli abitanti. A Isola, in tre anni, sono state ristrutturare le scuole, bersaglio di danneggiamenti e furti mirati, è stato predisposto un piano di risanamento della costa devastata dall'abusivismo, con ben seicento ordinanze di demolizione, una biblioteca comunale, una ludoteca, una scuola di musica, un sistema di videosorveglianza di novanta obiettivi sensibili. E finalmente sono stati utilizzati alcuni beni confiscati, per anni abbandonati dalle diverse amministrazioni locali.

La 'ndrangheta non è certo stata a guardare. In tre anni centodieci atti vandalici, undici dei quali contro le scuole, due attentati contro la stazione dei Carabinieri, auto e case dei vigili urbani incendiate, sacrestia della parrocchia data alle fiamme, incursioni nel municipio anche con il furto dell'archivio informatico sull'attività dei commissari. Inoltre, gli Arena avevano cercato di mettere le mani sul progetto di un parco eolico, tentativo bloccato dai commissari.

Tra i funzionari c'è stato chi ha scelto la via della legalità, collaborando efficacemente con i commissari. Due in particolare, uno responsabile dell'anagrafe tributaria, l'altro giovane impiegato precario, che si prendono, tra l'altro, la rognà dell'acqua non pagata, andando anche ad installare i contatori nelle case. Come ricorda il prefetto dell'epoca, gli addetti comunali si rifiutavano, così si è costituita una squadra per supportare la ditta incaricata e per ripristinare la legalità. All'avvicinarsi della scadenza del commissariamento sono partite verso i due dipendenti comunali pesanti minacce. Telefonate esplicite o stranamente silenziose, poi, due settimane dopo le elezioni, l'incendio dell'auto di uno dei due resistenti, messaggio chiarissimo e molto pericoloso, anche perché, nel frattempo, la nuova giunta comunale aveva pensato di azzerare gli incarichi assegnati dai commissari, indebolendo, di fatto, le azioni e gli interventi avviati ed esautorando i compiti dei due impiegati in questione. Una vera e propria delegittimazione, molto pericolosa in certe zone.

La reazione dei due si muove in continuità con le azioni già da essi intraprese. Uno lancia un messaggio sul web, una sorta di piazza telematica sulla quale funzionari comunali si scambiano consigli professionali e riceve tanta solidarietà, dal Nord come dal Sud, e l'invito a resistere. L'unico sostegno. I due dipendenti comunali, vessati da mobbing sul posto di lavoro e preoccupati per il clima di tensione, non hanno ammazzato nessuno né rubato e sono rimasti al loro posto.

## **5.8 Il Commissario Straordinario Antiracket**

Una delle istituzioni impegnate nel contrasto al crimine organizzato, che si muove su un altro fronte, è quella del Commissario Straordinario Antiracket. Il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura registra, a causa di una stratificazione legislativa, non sempre coerente, una compresenza di soggetti istituzionali, spesso non collegati da una comune visione strategica della lotta al racket e all'usura. Risulta poco efficace, innanzitutto, la divisione tra ministeri diversi, tra soggetti deputati alla prevenzione dell'usura e soggetti impegnati nel sostegno alle vittime del racket e dell'usura. Ci si riferisce alla distribuzione delle competenze tra ministero dell'Economia e delle Finanze e ministero dell'Interno, tra Fondo per la prevenzione dell'usura e Fondo di solidarietà, tra risorse da destinare alla prevenzione, ai Confidi per le imprese e alle Fondazioni antiusura per le famiglie, risorse a sostegno delle vittime, esercenti un'attività economica, che denunciano gli estorsori e gli usurai e richiedono i benefici di legge. Non risulta funzionale disgiungere la fase di prevenzione dell'usura, così

intimamente legata al racket e spesso, specie nelle Regioni a rischio, quale strumento di controllo del territorio da parte delle criminalità organizzate, dalla fase del sostegno alle vittime, attraverso i benefici erogabili in base alle leggi n. 44/99 e n. 108/96.

I soggetti istituzionali chiamati al coordinamento, al monitoraggio e al sostegno delle vittime sono due: il Commissario Straordinario del Governo, che deriva i suoi rilevanti poteri, in passato poco utilizzati, dall'art.11 della legge n. 400 del 23 agosto 1988, e il Commissario Antiracket. Al Commissario Straordinario del Governo, in base al D.P.R. di nomina, sono attribuiti:

- il coordinamento, anche operativo, su tutto il territorio nazionale, delle iniziative e di ogni altra attività svolta nel settore della lotta al racket e all'usura dalle amministrazioni dello Stato e da ogni altro ente interessato, ferme restando le competenze dell'Autorità di Pubblica Sicurezza;
- il compito previo apposito monitoraggio, di proposta alle Autorità di Governo di tutte le misure ritenute opportune;
- l'inadempimento alle direttive del Governo, ogni azione di coordinamento, anche a livello internazionale, con gli organismi dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite, nonché con gli altri organismi internazionali, ferme restando le competenze del ministero degli Affari Esteri e delle Politiche Comunitarie.

Il secondo è il Commissario definito "ordinario", il quale esercita le funzioni e i compiti previsti dalla legge n. 44/99 e dal Regolamento di attuazione n. 455/99, il cui compito principale è di convocare, presiedere e gestire le deliberazioni del Comitato di Solidarietà, elargizioni per le vittime di estorsione e mutui decennali senza interessi per vittime dell'usura, le cui risorse finanziarie sono prelevate dal Fondo di Solidarietà.

Un altro organismo collegiale, infine, come l'Osservatorio, incaricato del monitoraggio dei due fenomeni delittuosi, ha un'altra e diversa collocazione, pur nell'ambito del ministero dell'Interno.

Risulta evidente che le potenziali discrasie, finora evitate facendo coincidere i due soggetti istituzionali nella stessa persona, dovrebbero avere una soluzione organica con la creazione, per legge, di un'Autorità unica, deputata al coordinamento della lotta al racket e all'usura, sia sotto il profilo della prevenzione che della repressione, come del monitoraggio e



del sostegno delle vittime, in stretta cooperazione con la società civile, cioè con quelle organizzazioni antiracket ed anti usura, che rappresentano il secondo pilastro, dopo quello statale, dell'impegno contro i due fenomeni.

La forte volontà politica manifestata dal Governo della Repubblica e dal Parlamento, nella lotta alle criminalità organizzate, al riciclaggio, al racket e all'usura e nel contrasto a tutte le mafie, riguarda direttamente l'interesse nazionale e dovrebbe rappresentare un comune obiettivo di tutta la classe politica e della società civile. E' necessario, quindi che una riforma complessiva dia un significato di "sistema" all'auspicata Autorità, affinché il disegno strategico unitario, incidente anche sul segmento bancario e finanziario, come su quello educativo e formativo, venga realizzato con un coordinamento che investa, non solo lo Stato, gli Enti nazionali e le amministrazioni centrali e periferiche, ma tutti i livelli di Governo presenti sul territorio, come le Regioni le Province ed i Comuni.

Occorre ridurre al minimo possibile i tempi di erogazione dei benefici di legge, elargizioni e mutui, previsti per le vittime dell'estorsione e dell'usura, che abbiano denunciato estorsori ed usurai, individuando, in maniera analitica, le cause non solo burocratiche dei ritardi patologici nelle procedure amministrative, che, in passato, hanno consentito raramente di rispettare i termini di legge, ritardi fino a tre o quattro anni, ed hanno provocato, sovente nelle vittime, legittime rimostranze ed una sfiducia amara nelle istituzioni.

Bisogna valorizzare, il ruolo centrale e l'attività del Comitato di Solidarietà, giudicato unanimemente, ex legge 108/96, come la più fedele intuizione del legislatore, il vero cuore del sistema della solidarietà, fondata sull'alleanza imprescindibile tra lo Stato e la società civile, anche per la presenza, in seno al Comitato, non solo dei rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e di categoria, per il tramite del CNEL, ma, a maggior ragione, dei rappresentanti delle organizzazioni antiracket ed antiusura, associazioni e fondazioni, regolarmente iscritte agli Albi delle prefetture – Uffici Territoriali del Governo, operanti sul territorio nazionale e, in particolare, nelle Regioni del Sud, quali Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Il Comitato di Solidarietà, solo nell'arco temporale che va dal dicembre 1999 al febbraio 2006, ha esaminato 5.872 istanze di accesso al Fondo di Solidarietà, di queste ne sono state deliberate 2.642, di cui 1.516 non accolte e 1.126 accolte, elargendo complessivamente la somma di euro 94.724.586,19, di cui euro 58.658.610,65 a titolo di elargizione per le vittime delle estorsioni, ed euro 36.065.975,54 a titolo di mutuo per le vittime dell'usura.

Rimane sul tappeto l'allarmante problema della caduta delle denunce per estorsione ed usura, rispetto agli anni precedenti, più accentuata per l'usura rispetto all'estorsione, con qualche dato in controtendenza, per l'estorsione, nella città di Napoli, dove ha operato la più rappresentativa delle associazioni antiracket e antiusura, la Federazione Antiracket Italiana.

Un segnale decisamente positivo, tuttavia, è venuto dalla campagna di informazione per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime, organizzata, nei mesi di dicembre 2006 e gennaio 2007, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal ministero dell'Interno, su richiesta del Commissario. Al call center del Commissario sono pervenute 3.150 richieste di aiuto di cui 2.160 per prevenzione dell'usura e 436 per denunce di estorsione e di usura, con 554 richieste generiche. Il dato assolutamente inatteso e sorprendente, è stato il numero delle persone che hanno declinato le loro generalità, circa l'82,79%.

Il feed back di questo patrimonio informativo darà il segnale atteso di una svolta anche per denunce e per una ricostituita fiducia dei cittadini vittime nello Stato democratico e nel servizio pubblico della solidarietà per il sostegno alle vittime del racket e dell'usura.

## CAPITOLO VI

### Un caso di studio: Siracusa

#### 6.1 La provincia “*babba*”

Siracusa costituisce un banco di prova importante per la sperimentazione delle tematiche in esame, un caso di studio in un’area periferica del sud del Paese. E’ soprattutto il rapporto tra l’Ufficio Territoriale di Governo e alcune Amministrazioni Pubbliche sui problemi della legalità uno degli aspetti forse più interessanti realizzati a Siracusa che mostra come tra prefetto e Comuni il rapporto è circolare.

Uno dei passaggi della ricerca si è concentrato sull’analisi di alcuni percorsi e progetti concreti intrapresi d’intesa tra le amministrazioni su indicate al fine di evidenziare il passaggio da una figura piramidale a quella di un cerchio, con un continuo scambio di informazioni e feedback. Esperienze dove ogni soggetto è equiordinato rispetto agli altri, alimentando una corrente di fiducia tra i diversi livelli di governo del territorio e assumendo una parte di responsabilità nella risoluzione delle questioni sul tappeto. In questa direzione sono arrivati segnali positivi: dalle normative regionali all’impegno di prefetture, che hanno raccolto le sollecitazioni di associazioni innescando processi virtuosi di coinvolgimento dei cittadini, dai Protocolli d’Intesa e dalle Carte degli Impegni alla costituzione di cooperative che lavorano sui beni confiscati e che hanno visto l’accompagnamento attivo da parte dell’UTG.

L’analisi delle azioni messe in campo dalla prefettura di Siracusa nel contrasto al crimine organizzato, sin dalla sua nascita in città, costituisce un caso di studio dal quale è possibile rilevare prassi istituzionali e consolidare l’accezione del prefetto come garante della legalità sul territorio. Pertanto, il lavoro di ricerca non può prescindere da un’indagine approfondita della realtà siracusana dal punto di vista del consolidamento della mafia.

Siracusa costituisce un’area d’insediamento non tradizionale della mafia, denominata, negli anni ’80, dal collaboratore di giustizia, Tommaso Buscetta, ascoltato in audizione in Commissione Parlamentare Antimafia, la provincia “*babba*”. La geografia della mafia e lo spessore dei fenomeni criminali nella provincia aretusea sono tutt’altro che trascurabili. Il fenomeno mafioso in città diviene evidente negli anni settanta, sebbene in passato Siracusa

abbia sofferto altre tipologie criminali. E' difficile individuare l'esatto momento dal quale si può parlare di mafia ma è certo che la provincia di Siracusa ha stabilito un primato, in negativo, a livello nazionale e, alla fine degli anni '80, è una delle province con il maggior numero di morti ammazzati dell'intera meridione d'Italia in rapporto alla densità abitativa. Le operazioni giudiziarie confermano la varietà delle azioni criminose, che vanno dagli omicidi alle estorsioni, in un conflitto aperto per il controllo del territorio, fra vecchi boss e clan emergenti.

*“La provincia siracusana, un tempo relativamente estranea alla presenza della criminalità organizzata, da molti anni vede ormai attivi nel suo territorio diverse cosche mafiose che tuttavia mantengono una sostanziale reciproca non interferenza geografica, operando ciascuna in subaree distinte della provincia. Essenzialmente tali gruppi vengono ricondotti ai boss Nardo, Aparo, Attanasio e Trigilia, rispettivamente operanti nell'area Lentini-Carlentini-Francofonte, Floridia-Solarino, Siracusa e Avola-Noto. Rapporti di subalterna alleanza con i clan catanesi, in particolare con il gruppo di Santapaola, sono stati accertati nel corso delle numerose inchieste giudiziarie e dei vari processi celebratisi”<sup>23</sup>.* Tutti i suddetti capifamiglia sono attualmente agli arresti, in alcuni casi con condanne passate in giudicato, e l'attività delle forze dell'ordine e della magistratura ha pesantemente colpito anche numerosi affiliati ed esponenti dei rispettivi clan. Questi continuano tuttavia ad essere attivi, sia nei centri urbani che nelle campagne, ed anzi, la mancanza di episodi criminali particolarmente gravi, di fatti di sangue fra cosche, è la conferma di un'attività illegale che continua a svolgersi grazie ad un sostanziale accordo fra di esse che, quindi, assicura loro, complessivamente, maggiori incisività e pericolosità.

L'attività repressiva ha recentemente mostrato come taluni esercizi commerciali ed attività economiche, apparentemente “puliti” erano di proprietà o direttamente gestiti da personaggi malavitosi di spicco ed è plausibile ritenere che altre attività economiche e commerciali, recentemente insediatesi in territorio siracusano, possano presentare analoghi profili di illegalità. Le estorsioni, effettuate anche attraverso l'imposizione delle macchinette dei videopoker negli esercizi commerciali, si rivelano la principale fonte di controllo del territorio; altresì esse, con l'acquisito carattere del “porta a porta”, con il sistema del “pagare meno ma pagare tutti”, costituiscono una considerevole fonte di guadagno ed un danno crescente per l'economia.

---

<sup>23</sup> Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, *Relazione di minoranza*, Roma, 18/1/2006.

Diverse le operazioni antimafia, tra le quali “Tauro”, “Ducezio”, “Gorgia”, “Terra Bruciata”, “Agamennone”, “Nemesi”, “Sant’Alfio”, “Conte Alaimo” disposte dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Catania, che hanno portato a decine di arresti azzerando interi clan mafiosi locali, a fronte delle quali corrisponde un esiguo numero di commercianti che si è recato dalle forze dell’ordine per denunciare i propri aguzzini. La colpa è anche delle istituzioni che non si costituiscono parte civile nei processi di mafia, lasciando, di fatto, soli gli imprenditori.

E’ interessante anche notare come, alla fine degli anni ’70, appartenenti a Cosa Nostra e al gruppo noto col nome di “banda della Magliana”, tentarono di mettere le mani sui lavori per il centro storico di Ortigia e il porto di Siracusa. Un’operazione speculativa che, a differenza di quelle avviate in Sardegna e altrove, non ebbe esito, ma che può dimostrare gli intrecci tra politica, urbanistica e criminalità a Siracusa.

## **6.2 Gli anni ’80: l’ascesa mafiosa**

Le prime avvisaglie di una degenerazione del fenomeno delinquenziale in città e in provincia risalgono a qualche anno prima della guerra di mafia (anni ’80), e sono lontane nel tempo e l’Ufficio della Squadra Mobile di Siracusa, a suo tempo, ne diede ampia dimostrazione. La generale diffusione del crimine, condotto con sistemi di pianificazione degni dei migliori manager, ha prosperato, trovando terreno fertile nelle fasce di disoccupazione e di emarginazione e linfa vitale nei settori economico-commerciali da spremere il più possibile, fino ad infiltrarsi e mimetizzarsi in essi.

La contiguità con il tormentato territorio di Catania, di più consolidata presenza, anche se relativamente recente, di Siracusa, e gli accertati legami tra esponenti di primo piano della provincia etnea e malavitosi locali, hanno dimostrato che era falsa la profezia dei pubblici opinionisti, avvocati, giudici, politici, amministratori locali, secondo cui la mafia non avrebbe trovato terreno fertile nel nostro territorio in assenza di un “certo tipo di mentalità”, che invece era propria della Sicilia Occidentale.

I tratti della nuova realtà di una delinquenza tendenzialmente diffusiva e organizzata, la sua struttura e la capacità di penetrazione, anche in ambienti di solito considerati immuni da inquinamento malavitoso, vengono delineati dalla sentenza del 20 aprile 1985 relativa al primo processo di mafia istruito a Siracusa. E’ certo che il serrato succedersi di tanti efferati crimini,

eseguiti da killer e commandos, pressoché abili nelle esecuzioni e precisi nella selezione “delle imprese e nella scelta degli obiettivi, non può considerarsi effetto di risoluzioni criminose concertate di volta in volta e tra loro slegate, quanto invece la espressione di una cruenta contrapposizione tra gruppi rivali per evidenti ragioni di predominio e di sopravvivenza. L'apparire e il moltiplicarsi di inquietanti segnali dal 1978 erano diretti al progressivo processo di aggregazione e di rafforzamento della malavita locale che, in parallelo con quanto ancor prima era accaduto in altre zone dell'Isola, si era man mano coagulata attraverso una struttura operativa e la regolamentazione dei rapporti interni, divenendo vera e propria criminalità organizzata. Controllo della prostituzione e delle sale da gioco, traffico di armi e di stupefacenti costituiscono le attività delittuose maggiormente praticabili e redditizie intraprese”<sup>24</sup>. Nella parte decima della Sentenza del 1985, concernente la determinazione delle pene, viene sottolineato che “i fatti commessi dagli imputati ritenuti colpevoli, da inquadrare nell'ambito di un pericoloso fenomeno di criminalità organizzata, sono contrassegnati da indubbia gravità per la notevole rilevanza del danno cagionato alle persone offese e alla collettività nel suo insieme, nonché per il turbamento dell'ordine pubblico e per l'allarme sociale conseguenti alle sanguinose imprese poste in essere con preoccupante frequenza. La natura stessa dei delitti, nonché i mezzi impiegati per commetterli (il coinvolgimento organizzato di una molteplicità di persone e l'uso di armi micidiali, tra le quali un mitra), la intensità del dolo dimostrato dalla accanita perseveranza nei delitti e dalla irremovibile decisione di perpetrarli, evidenziano spiccata capacità criminale”<sup>25</sup>.

Le affermazioni della sentenza sono chiare, ma ci si rifiutò di pensare che Siracusa potesse essere diventata una provincia di mafia anche se, in progressione, erano inconfutabili natura e modalità esecutive di ordine criminale. Si pensava ad un manipolo di sbandati, ma la ferocia delle azioni criminose era da addebitare alla responsabilità di organizzazioni criminali di cui si percepivano chiaramente i sintomi a partire dall'omicidio, nel 1981, del “patriarca”, Cannizzaro Giuseppe, vittima della stessa parte di coloro che da lui era stata avviata a delinquere.

I Rapporti Giudiziari della Squadra Mobile e dei Carabinieri di Siracusa confermano che la catena degli omicidi consumati e tentati, passati in rassegna, trovava causa nello scontro in atto tra bande rivali operanti a Siracusa, principalmente nel racket delle estorsioni,

---

<sup>24</sup> Corte di Assise di Siracusa, *Sentenza del 20 aprile 1985*. Motivi della decisione. Parte prima, p. 42.

<sup>25</sup> Corte di Assise di Siracusa, *Sentenza del 20 aprile 1985*. Parte decima, p. 270.

originato dalla rottura di un precedente equilibrio che aveva fatto perno attorno alla figura eminente di Giuseppe Cannizzaro. Alla soglia del 1981 la mappa della criminalità aretusea avrebbe compiuto un salto di qualità.

Dopo l'omicidio del Cannizzaro, capo indiscusso dell'organizzazione degli "sbandati", tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80, le nuove leve si dividono in due principali organizzazioni delinquenziali con caratteristiche proprie delle associazioni mafiose, il clan "Belfiore", capeggiato da Belfiore Salvatore, detto "u cinisi", e il gruppo facente capo a Urso Agostino, inteso "u prufissuri", al cugino Urso Carmelo detto "scacciata" e a Schiavone Salvatore. Il gruppo "Belfiore", nel corso degli anni '80, si disgregò progressivamente, anche a causa del confluire di molti dei suoi esponenti nel clan avversario "Urso-Schiavone" e, in seguito nel clan "Aparo- Provenzano", collegato a Benedetto Santapaola, capo della omonima organizzazione mafiosa catanese.

Come si evince anche dalle sentenze irrevocabili e dalle deposizioni rese da numerosi collaboratori di giustizia, un'ulteriore frattura avviene tra Urso Agostino e Schiavone Salvatore, quest'ultimo inizialmente inserito nel gruppo Urso, il quale manifesta un malumore diffuso per via di una gestione scellerata degli utili tra i vari associati. *"Gli episodi omicidiari, verificatisi in successione ravvicinata, evidenziano l'esistenza di un vero e proprio scontro armato con gruppi rivali, quale il gruppo "Schiavone", per ottenere la supremazia nel territorio aretuseo (c.d. guerra del martedì), ed il ricorrente ricorso alla eliminazione fisica dei componenti dei gruppi facenti capo a Belfiore e ad Urso, uniti da un patto – temporaneo - di non belligeranza imposto dai catanesi"*<sup>26</sup>.

I fatti di cronaca nera proseguiranno fino al 1987, segnando un'escalation criminale violenta ed incurante di ogni conseguenza anche nei confronti di vittime innocenti, che susciterà viva apprensione nell'opinione pubblica. La consorteria facente capo a Schiavone si concentrò nella organizzazione del traffico illecito di sostanze stupefacenti, del quale esercitò il sostanziale monopolio nel corso degli anni '80 nella città di Siracusa e nella zona meridionale della provincia (Avola, Noto, Pachino, Rosolini), ancora vergine alla penetrazione del fenomeno criminale, fino a contagiare anche i centri di Pozzallo, Scicli, Comiso e Vittoria arrivando sino a Gela, tant'è che anni dopo verrà arrestato un pregiudicato gelese facente parte del gruppo Schiavone.

---

<sup>26</sup> Corte di Assise di Appello di Catania, Sezione I, *Sentenza "Tauro"*, n. 32/2000, p. 88.

### 6.3 La mappa della criminalità aretusea

*“Tra il 1987 e il 1988 prese avvio un processo di graduale accostamento fra quattro organizzazioni di carattere mafioso, precedentemente distinte e radicate in diverse zone del territorio della provincia di Siracusa: il menzionato clan “Nardo”, collegato al clan “Santapaola” di Catania; il clan “Aparo-De Simone-Provenzano”, formatosi negli stessi anni 1987-88 dalla aggregazione di un nucleo di soggetti già vicini ai fratelli Concetto e Antonio Aparo di Solarino, operante nella zona montana della provincia (Canicattini Bagni, Solarino, con ramificazioni anche a Floridia e Siracusa) con soggetti fuoriusciti dai clan “Schiavone” e “Belfiore” di Siracusa, la cui articolazione siracusana, arricchitasi nei primi anni ’90 da altri personaggi, formò il collegato gruppo di “Santa Panagia”; il clan “Trigila”, la cui esistenza veniva sancita dalla sentenza n. 2/1999 emessa dalla Corte di Assise di Siracusa il 13 maggio 1999, operante nella propaggine più meridionale della provincia (comprendente i comuni di Noto, Avola, Pachino e Rosolini) e facente capo a Trigila Antonino, detto “Pinnintula” e, dopo il 1993, al figlio Giuseppe, associazione dedita alle estorsioni, alla gestione di sale da gioco di azzardo e di videogiochi proibiti (che costituivano le principali fonti di reddito del gruppo) e ad omicidi e, infine, dal 1992 il clan “Costanzo”, attivo in Augusta e Villasmundo, gruppo in seguito ridotto a costola del consesso di Lentini”<sup>27</sup>.*

I dati storici dimostrano che nella nostra provincia non era impenetrabile il male mafioso. L’operazione dell’arresto di Salafia Nunzio, di Genovese Salvatore e del loro associato, Ragona Antonino, inteso “Ninu u palemmitanu” (1982), tutti raggiunti da un mandato di cattura dell’Ufficio Istruzione di Palermo, guidato da Giovanni Falcone, per alcune efferate stragi avvenute in territorio palermitano di inequivocabile impronta mafiosa, e i legami accertati in tale circostanza tra il Salafia e le cosche vincenti dei Santapaola sono sintomi di una degenerazione dell’elemento malavitoso locale, che non si era mantenuto alle risse, rapine, estorsioni di poco conto (1982). Pertanto, è facile afferrare il senso di un’evoluzione che avrebbe messo in allarme, difatti, la presenza a Siracusa di cellule che hanno operato nelle stragi di mafia di Palermo impone un’analisi complessiva che tenga conto dei suddetti elementi chiarificatori delle manifestazioni malavitose. Né si può cambiare opinione con il proscioglimento in istruttoria dei tre imputati, giacché il semplice accostamento ideologico di personaggi locali con organizzazioni mafiose di Palermo e di Catania costituisce pur sempre un dato di fatto sintomatico ed inquietante.

---

<sup>27</sup> Corte di Assise di Siracusa – Sezione Seconda Aggiunta, *Sentenza “Resa dei conti” n. 5/2006*, p. 78,79.



L'apparizione nella piazza locale delle sostanze stupefacenti, i crescenti attentati dinamitardi per estorsioni e il regolamento di conti sono la prova di quella costante, ininterrotta evoluzione dell'ambiente malavitoso locale che, con l'incrementarsi degli interessi che ruotano attorno agli illeciti profitti, non poteva che definirsi nell'attuale situazione.

La scarsa consapevolezza e la sottovalutazione generalizzata delle esecuzioni mafiose e dei metodi utilizzati dai gruppi malavitosi locali è alla base di un mancato tempestivo ed immediato contrasto alle mafie nel siracusano che, tardando di un decennio, ha favorito l'auto-incrementarsi del fenomeno mafioso e il proliferare delle organizzazioni criminali nel nostro territorio.

#### **6.4 Le operazioni di polizia nel contrasto ai gruppi criminali**

La prima operazione dopo l'introduzione dell'art. 416-bis è datata 30 maggio 1984: si indicano come appartenenti all'associazione a delinquere di stampo mafioso Urso Agostino ed altri quindici elementi e si distinguono le altre due associazioni criminali, permettendo così di delineare i primi segni della mappa della criminalità organizzata nel capoluogo e nei Comuni vicini, ossia i tre consessi associativi capeggiati rispettivamente da Urso Agostino, Belfiore Salvatore e Schiavone Salvatore.

La seconda operazione rientrante nell'art. 416-bis è portata a compimento nell'ottobre del 1984 dopo una lunga e complessa indagine che smantella un traffico di stupefacenti con agguerrite organizzazioni che si contendono la supremazia della piazza. Nessun angolo della città è indenne, aumenta il numero di tossicodipendenti allettati dalla facilità di reperire la bustina di eroina. Il predominio in tale settore è anche la causa di atti intimidatori di stampo mafioso tra gruppi rivali. E' il momento in cui emerge la figura di Schiavone Salvatore, forte di una nutrita schiera di fidati ed abili collaboratori. Nel volgere di pochi anni, gli uomini della squadra di Totuccio Schiavone sono disseminati in tutta la città, ripartendosi la competenza per zone nell'ambito delle quali spacciano l'eroina e controllano che non vi siano concorrenti dediti alla stessa attività o si ordinano spedizioni punitive organizzate dai suoi adepti. Di Mari Francesco, nonché affiliato del gruppo di Belfiore Salvatore, è il concorrente più ostile nel traffico di stupefacenti, operandovi da lungo tempo con l'intero gruppo familiare e forte dell'appoggio di grossi personaggi del lentinese, dai quali si rifornisce di eroina. Pertanto, nella su indicata operazione di polizia, avvenuta specificatamente il 3 ottobre 1984, a seguito di un Rapporto Giudiziario, vengono denunciati, ai sensi dell'art. 416-bis e dediti al traffico di

sostanze stupefacenti, Schiavone Salvatore e i suoi adepti, alcune persone appartenenti al gruppo Di Mari, più altri soggetti. I su indicati vengono raggiunti da ordini di cattura emessi dall'autorità giudiziaria.

A seguito del grave colpo subito dal suo gruppo, decapitato dall'operazione di polizia, Schiavone, sebbene latitante, sposta i suoi interessi nella zona sud della provincia di Siracusa, con sede a Pachino, dove la nuova banda è dedita allo spaccio, al traffico di armi, materiale esplodente e all'organizzazione di bische clandestine, quest'ultima attività foriera di sicuri guadagni, difatti, ogni gruppo criminale ne gestiva almeno due.

Nel Rapporto Giudiziario di denuncia del 4 marzo 1985, redatto con i riferimenti all'art. 416-bis, a firma della Squadra Mobile della Questura di Siracusa e del Commissariato di Avola, vengono raggiunti da ordini di cattura per associazione a delinquere di stampo mafioso e dediti al traffico di sostanze stupefacenti, Lentinello da Pachino e Mauceri Concetto (gruppo Schiavone Salvatore). Mauceri Concetto, detenuto per lungo tempo, riusciva a comunicare e a impartire disposizioni all'esterno della struttura carceraria, ciò era un fatto ricorrente, solo l'art. 41-bis, che introduce il regime di carcere duro (isolamento) interrompe questa prassi. Si intrattenevano collegamenti con personaggi di altre province e perfino con il nord Italia, testimoniando così l'espansione del gruppo Schiavone Salvatore. L'arresto di quest'ultimo, residente in Canicattini Bagni, avvenuto sulla Maremonti a seguito del riconoscimento della moglie, mette in difficoltà il gruppo da lui capeggiato, fino a quando non si arruolano altri adepti, alcuni vengono dimessi dal carcere e ascendono al vertice figure come Mallia Luigi e Aparo Antonino.

Negli anni '86/'87 prendono, quindi, il sopravvento i gruppi Urso e Belfiore che imperversano nelle estorsioni, nel traffico degli stupefacenti e nelle bische clandestine. Questo è il periodo in cui i due gruppi anzi detti portano a segno l'attacco congiunto a Schiavone, agonizzante per le perdite e gli arresti dei suoi adepti ma devono fare i conti con Mallia Luigi e Aparo Antonio.

Nell'ottobre del 1986 viene redatto un Rapporto Giudiziario a firma della Squadra Mobile di Siracusa e dei Carabinieri, a conclusione di lunghe e complesse indagini, che denuncia l'associazione a delinquere di stampo mafioso facente capo a Santapaola Benedetto con ramificazioni in tutta Italia e all'estero. Si accerta che la sua banda, con a capo Mangion Francesco, ha organizzato, tra l'82 e l'86, un traffico internazionale di sostanze stupefacenti e di armi. Si riscontra la presenza, in tale consesso associativo di tipo mafioso, di un gruppo di

lentinesi, guidati da Nardo Sebastiano e dal siracusano Belfiore Salvatore. E' la dimostrazione che i gruppi locali hanno perfezionato i loro programmi criminali attraverso legami con i catanesi di più comprovata e consolidata tradizione mafiosa. Il semplice fatto che Santapaola abbia instaurato rapporti con Belfiore è indice della posizione di spicco raggiunta da quest'ultimo. Infatti, Urso è costretto a rinunciare ad una quota di controllo del territorio a seguito di un patto di non belligeranza, imposto dai catanesi, con Belfiore, forte del sostegno dei lentinesi.

Il 22 ottobre 1986 lo stesso Rapporto Giudiziario di denuncia, ai sensi dell'art. 416-bis, individua la presenza di un'organizzazione dedita al traffico degli stupefacenti. Riguarda il gruppo dei lentinesi, tra cui Mangion Francesco. Tale Rapporto non ebbe, però, nessuno sbocco non traducendosi in provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria, non per mancanza di indizi ma a causa di una carenza di mezzi e strumenti da parte dell'autorità giudiziaria stessa.

Da tutto ciò emerge che la criminalità ha condizionato ogni area geografica, non vi si può prescindere e che, anche nel capoluogo aretuseo diventa incontenibile e sempre più progressivamente audace e imprevedibile.

## **6.5 Attentati, attività delittuose collaterali e reazioni istituzionali**

La guerra di mafia non si limita all'eliminazione di coloro che ne sono protagonisti o di chi si fosse opposto alla loro ascesa, ma riguarda altre attività delittuose che, seppur meno eclatanti, risultano significative per inquadrare complessivamente la questione e ricostruire la storia criminale a Siracusa.

Si registrano due attentati incendiari, il 27 ottobre 1983 e l'8 novembre 1983, ai danni dell'autovettura di Breve Angela, moglie di Urso Agostino. E' la prima volta che viene perpetrata una inequivocabile azione mafiosa nei confronti di una donna e, per l'appunto, della compagna di un elemento del calibro di Urso Agostino. Il codice mafioso tradizionale non contemplava azioni criminose rivolte verso donne e bambini, cosa diversa, invece, si rileva a Siracusa. E' il periodo in cui anche nella nostra città si insedia il fenomeno criminale, contemporaneamente a quanto accade in altre province della Sicilia orientale, come Messina e Ragusa, smentendo la deposizione di Buscetta del 1984 che denominava le province su indicate con l'appellativo di "babbe". Anche noi abbiamo adottato le stesse metodologie criminali della mafia antica della Sicilia occidentale, e lo stesso fenomeno sta espandendosi

anche in Calabria ed in Campania. Gli attentati incendiari a Siracusa si verificano nel momento in cui prende il sopravvento Schiavone Salvatore, che si lamenta della mancata spartizione dei proventi delle bische clandestine, senza così fornire il supporto economico a sua moglie mentre esso si trova in stato di detenzione; da qui il gesto simbolico di colpire l'auto della moglie di Urso.

Altri fatti delittuosi si registrano nei confronti delle istituzioni e dei loro rappresentanti attivi nel contrasto alla criminalità.

La sottovalutazione generalizzata del fenomeno conferma che la città aretusea viene colta indifesa dinanzi all'attentato dinamitardo perpetrato nei confronti del Palazzo di Giustizia avvenuto poco prima della metà di febbraio del 1980. La "mala" siracusana avrebbe dato l'ennesima dimostrazione della sua efficienza. Nessuno in città, in testa magistrati e forze di polizia, si aspettava la mossa criminosa in questione. L'attentato sorprese tutti, poiché soltanto in pochi sapevano che si sarebbe svolta un'assemblea dei magistrati del Tribunale siracusano per esternare la solidarietà ad un collega che, nei giorni precedenti, era stato bersaglio di un attentato dinamitardo a scopo intimidatorio. Eppure quelli della malavita lo sapevano agendo con premeditazione e facendo esplodere l'ordigno proprio nell'ora in cui la riunione sarebbe finita ed i giudici avrebbero abbandonato il Palazzo. Poteva verificarsi una strage. L'episodio delinquenziale, dal sapore della sfida, può considerarsi la risposta ai provvedimenti decisi dalla Procura, con i quali erano stati trasferiti in altre carceri siciliane alcuni detenuti ritenuti, a ragione o meno, direttamente interessati ad azioni criminali verificatesi in precedenza. Sprovvisto di un servizio di sorveglianza, il Palazzo di Giustizia anche in altre occasioni era stato bersaglio di furti ed attentati intimidatori, ma i campanelli d'allarme non erano stati recepiti da nessuno. Nemmeno da coloro che avevano la responsabilità del Palazzo stesso. Sorprende, pertanto, l'ultimo episodio in senso cronologico, appunto perché era da prevedere. Magari qualcuno avrebbe preso le opportune iniziative, ma solo dopo il morto di turno, peraltro abitudine tutta italiana ed in linea anche con la legislazione emergenziale contro la mafia. Anche qualche giovane giornalista locale aveva colto il senso di un impegno inadeguato da parte delle istituzioni nel combattere la malavita siracusana. Non bastavano più le perquisizioni domiciliari, i controlli periodici, le denunce per guida senza patente. Occorrevano sistemi nuovi, più preventivi che repressivi, un incremento di investigatori, più pattuglie che presidiassero il territorio e più giudici inquirenti. La malavita siracusana sembrava prendere il sopravvento a discapito del quieto vivere, rendendo l'immagine di una città indifesa dalla legge.

In risposta al mancato attentato al Tribunale, avvenuto l'11 febbraio 1980, giunge un documento votato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e dei Procuratori Legali di Siracusa di solidarietà al giudice oggetto del bersaglio e di condanna del vile atto. Sicuramente gli autori volevano misurare la loro forza contro le istituzioni dello Stato, dando dimostrazione della loro potenza.

Un altro ordigno è fatto esplodere in città in data 8 maggio 1980 nell'abitazione del deputato regionale Santi Nicita, ex assessore alla Presidenza e personaggio politico di primo piano. La fortissima esplosione fu avvertita in tutta la città. Nessun ferito, soltanto grande panico. Gli ignoti attentatori avevano collocato la bomba ad alto potenziale sul balcone al primo piano dell'appartamento. L'indagine si preannunciò complessa, Nicita, era stato recentemente eletto segretario provinciale della Democrazia Cristiana ed aveva grande influenza su moltissimi enti della provincia<sup>28</sup>.

Il 5 maggio 1981 viene portato a segno da ignoti criminali un grave attentato incendiario contro le segreterie politiche degli On. Luigi Foti e Santi Nicita. Attorno a questa oscura vicenda alla quale non si riuscì immediatamente a dare una matrice ben precisa, ci furono tanti “no comment” da parte delle vittime e altrettante ipotesi avanzate dagli investigatori. Si pensò a terrorismo, violenza politica o vendetta, certo è che si trattava di professionisti del crimine che avrebbero potuto causare, con la loro azione delittuosa, delle vittime<sup>29</sup>.

Il 26 maggio 1985, un ordigno esplode nella bottega di falegnameria il cui titolare è Modica Giovanni, padre di Fabrizio, poliziotto della Squadra Mobile di Siracusa. L'ordigno non provoca eccessivi danni, ma è chiara l'intimidazione all'agente impegnato in attività investigative.

Il 29 e il 30 maggio 1985, l'agente Scordino Antonio della Squadra Mobile rinviene accanto alla sua auto uno spezzone di miccia. Il giorno successivo un ordigno esplode danneggiando la parte anteriore della sua autovettura. Lo stesso 30 maggio l'agente Fabrizio Modica denuncia il furto della propria autovettura, che era parcheggiata sotto l'abitazione. Per i su detti fatti verranno acquisite prove certe. Modica Fabrizio e Scordino Antonio hanno dato un contributo determinante all'indagine a cui è seguito l'ordine di cattura a carico di Schiavone Salvatore ed altri appartenenti al suo gruppo, responsabili di associazione a delinquere di tipo mafioso, traffico di sostanze stupefacenti ed altri reati.

---

<sup>28</sup> Da La Sicilia, 9 maggio 1980.

<sup>29</sup> Da Giornale del Sud, 6 maggio 1981.

Il 17 luglio 1987, ignoti, nella notte, lanciano un ordigno all'interno del recinto della casa circondariale che, solamente per un caso fortuito, non esplode. Il 24 settembre 1987 un altro attentato viene compiuto nella notte ad opera di ignoti che fanno esplodere un ordigno al largo dei pescatori, accanto al muro di cinta della casa circondariale. L'esplosione manda in frantumi alcune finestre di uno stabile. I due attentati sono da attribuire a Belfiore Salvatore. Tali attentati costituiscono un atto intimidatorio all'istituzione carceraria, in particolare agli operatori del carcere stesso per non aver acconsentito alle richieste dei detenuti circa l'assegnazione delle celle ai loro affiliati.

Il 2 maggio 1988, nel corso della notte, ignoti fanno esplodere un ordigno che sventra la saracinesca del deposito auto della Questura, danneggiando un'autovettura della Squadra Mobile. Tale atto costituisce una vendetta ed un'intimidazione nei confronti della Squadra Mobile colpevole di aver colpito duramente il gruppo di Urso Agostino con la cattura di Genovese Salvatore, elemento di spicco del clan ed amico di Urso, e responsabile di arresti di alcuni personaggi dello stesso gruppo, per i reati di estorsione continuata in pregiudizio alle prostitute operanti nel capoluogo. A seguito di tali operazioni di polizia al gruppo Urso viene a mancare la base logistica ed i proventi economici.

Fermezza, incredulità ma anche sbigottimento, così la città ha reagì alla sfida della mala. Smarrita, la città si svegliò frastornata dalla violenta esplosione che nella notte mandò in frantumi una delle saracinesche laterali dell'edificio della Questura. Le reazioni nel mondo politico e sindacale, non si fecero attendere. Prima tra tutte, quella del Sindaco, Fausto Spagna, che manifestò alle forze dell'ordine la solidarietà dell'Amministrazione Comunale, esprimendosi così: *“La Polizia darà la giusta risposta. Non c'è dubbio che si tratti di un attentato alla sicurezza della città, testimone anche dell'aggressività con cui opera ormai la nuova delinquenza locale. L'attentato di ieri notte conferma purtroppo le preoccupanti previsioni e le ipotesi formulate in tempi assai recenti”*. Ma anche da parte delle altre forze politiche, non mancarono le reazioni e le decise prese di posizione. A nome del Partito Comunista Italiano, il neo segretario provinciale, Salvo Baio, espresse *“solidarietà al Questore ed a tutti i dirigenti ed i lavoratori per l'inquietante attentato. Ritengo che l'episodio di ieri notte si inquadri nell'escalation della criminalità organizzata che ha ormai superato il livello di guardia, una situazione questa che necessita di una efficace mobilitazione generale”*. Più di una perplessità espresse il coordinatore provinciale della Democrazia Cristiana, Concetto Lo Bello: *“Questo attentato fa comunque crollare nell'opinione pubblica la convinzione che Siracusa dovesse essere considerata una delle città più tranquille della Sicilia. Credo che tutte*

*le forze politiche e sindacali debbano stringersi attorno alle istituzioni soprattutto per assumere iniziative concrete che possano contribuire a porre fine a quanto sta avvenendo*". Anche il mondo sindacale fu profondamente scosso. Il segretario provinciale della CGIL siracusana, Salvatore Raiti, sottolineò che *"La virulenza dell'atto conferma che avevamo visto giusto quando chiedemmo la presenza della Commissione Antimafia a Siracusa per dare sostegno all'azione intrapresa dal nuovo Questore, Dr. Cipolla, e dalle forze dell'ordine. Di fronte ad un atto come questo diventa quanto mai necessario uno scatto di unità tra le forze politiche e sociali per fronteggiare la penetrazione di fenomeni mafiosi nella nostra provincia"*. In sintonia con il pensiero di Raiti anche Salvatore Ricciardini, segretario provinciale della UIL, condannò *"L'attentato che ha purtroppo confermato che la criminalità organizzata anche nella nostra provincia ha alzato il tiro"*.

La costante opera di prevenzione contro la malavita organizzata fu anche sottolineata dal prefetto dell'epoca, Dr. Cassisi, che elogiò, a tal proposito la Squadra Mobile di Siracusa. Nel corso della sua visita in Questura, il prefetto di Siracusa dimostrò di apprezzare il lavoro incessante dei dirigenti dell'Ufficio in questione al servizio dei cittadini e delle istituzioni democratiche. In particolare, ribadì il prestigio per la Squadra Mobile, e per la cosiddetta squadra "speciale" composta da un gruppo esiguo di uomini che si occupavano di attività investigativa sulla criminalità organizzata, per le recenti imprese portate a segno nel combattere il crimine e nel riuscire ad infliggere duri colpi alla malavita locale.

Con l'operazione di polizia, che, il 2 luglio 1988, condusse all'arresto di quattro noti imprenditori siracusani, prese corpo il convincimento del giudice Pennisi sulla penetrazione della delinquenza organizzata nelle attività imprenditoriali. *"A Siracusa certi affari si concludono e i lavori vengono eseguiti perché lo vuole la malavita organizzata. Noi certe cose le abbiamo da tempo sostenute e non abbiamo fatto altro che prendere atto di una certa realtà – continua il dott. Pennisi - siamo in ritardo a causa di precise volontà politiche che volevano si dicesse che a Siracusa la mafia non esiste"*<sup>30</sup>. Lo stesso sostituto procuratore Pennisi, il 2 maggio 1989, sosteneva che *"nel capoluogo aretuseo si era in presenza di una mentalità in forza della quale qualunque soggetto di rilievo che intende operare a livello politico o economico non può prescindere, per scelta o necessità, dalla instaurazione di rapporti con la delinquenza organizzata, la quale è in questa città in condizioni di fornire voti ai politici e protezione agli imprenditori. E questa è mafia"*<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Da *La Sicilia*, 2 luglio 1988.

<sup>31</sup> Da *L'Ora*, 2 maggio 1989.

Le affermazioni del magistrato sulle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti suscitarono scalpore e, pronti, giunsero i commenti da più parti. *“Si tratta di fenomeni che fanno riflettere sul grado d’inquinamento e che danno la prova delle metastasi formatesi nel settore produttivo. La penetrazione nel tessuto sociale è più profonda di quel che si possa pensare. Il livello d’allarme è elevatissimo”*<sup>32</sup> aggiunse il sostituto procuratore Dolcino Favi che, nel marzo del 1983, invece, sosteneva che la mafia non sarebbe potuta arrivare a Siracusa in mancanza di una cultura mafiosa. A ciò si aggiunsero le dichiarazioni del giudice a latere in Corte d’Assise, Onofrio Lo Re, *“Non c’è da stupirsi se si scopre che anche a Siracusa vi sono propaggini del fenomeno mafioso, anche perché più volte, nelle nostre sentenze, è stato accertato l’accentuarsi del traffico della droga, l’esistenza di racket estorsivi, connubi tra gruppi malavitosi siracusani ed esponenti della malavita catanese, palermitana e messinese.”*<sup>33</sup>.

Le relazioni tra i gruppi aretusei e la cosca dei Santapaola-Mangion trova riscontro nell’operazione condotta per diversi mesi dalla Squadra Mobile di Siracusa, in collaborazione con la Mobile di Catania e la Criminalpol, che sgominò, nel dicembre del 1988, un’organizzazione dedicata al racket sui derivati della macellazione facente capo al noto boss catanese Giuseppe Ferrera, inteso “cavadduzzu”, personaggio di spicco della malavita siciliana, indicato quale braccio destro del boss latitante Nitto Santapaola. Vennero coinvolti anche insospettabili imprenditori etnei e siracusani. Si estorceva la pelle dell’animale appena macellato per poche centinaia di lire che veniva rivenduta alle conchiglie per migliaia di lire. Ciò avrebbe fruttato, nel corso degli anni, un grossissimo movimento di denaro non quantificabile, anche perché, oltre alla provincia siracusana, nel racket delle pelli da macellazione, erano coinvolte altre province dell’Isola.

Vennero così smentite le supposizioni del senatore siracusano Corallo, già componente di alcune Commissioni parlamentari d’inchiesta sul fenomeno mafioso, secondo il quale la mafia non avrebbe potuto attecchire nella città aretusea in assenza della cultura dell’omertà. La smentita arrivò puntuale anche dal ministro dell’Interno, Restivo, che, nel tracciare la geografia mafiosa della Sicilia, vi inserì a pieno titolo la provincia di Siracusa, indicandone anche i capi bastone e, in estorsioni e droga, le relative “specializzazioni”.

---

<sup>32</sup> Da *La Sicilia*, 3 luglio 1988.

<sup>33</sup> Da *La Sicilia*, 3 luglio 1988.



## 6.6 Le estorsioni

Nel panorama criminale non mancano le estorsioni. Il primo attentato dinamitardo, che scosse l'intera città, risale all'11 giugno 1978, la sera della partita Italia-Argentina. L'esplosione notturna danneggiava gravemente il negozio di un noto commerciante. I commercianti erano il bersaglio privilegiato per estorsioni, rapine e furti. E' il periodo in cui molti esercenti siracusani vivevano nel terrore per il timore di subire rappresaglie e preferivano pagare, eccetto qualcuno, il quale si era recato alla Squadra Mobile mettendo in moto il meccanismo che avrebbe condotto all'arresto di malviventi. Le vicende di mafia successive riveleranno che non si trattava di tentativi estorsivi di una gang di giovani studenti, ma si prefiguravano le basi del racket ed alcuni degli estorsori assumeranno un ruolo non secondario nella malavita locale.

Il bilancio dei delitti commessi dalla malavita nel corso del 1980 si rivela essere pesante: 11 omicidi, 2500 furti, 72 rapine, 40 bombe esplose contro commercianti siracusani, 2 sequestri di persona nel corso di rapine e 28 truffe. Da ciò emergeva che la città commerciale era sotto il controllo della malavita e, soprattutto, che i negozianti siracusani pagavano il pizzo. In linea di massima la media dei crimini commessi nell' '80 non era tanto diversa da quella dell'anno precedente. Il dato allarmante è il raddoppiato numero degli omicidi rispetto al '79 e i loro moventi. Era preoccupante il numero delle denunce del racket presentate alla polizia: 5 nel 1979 e 3 nel 1980! Il capoluogo della regione siciliana avrebbe insegnato bene anche ai locali "ladri di polli" di una volta ad organizzarsi e a sapere gestire il crimine con abilità. Probabilmente gli assassinati sarebbero stati "piccoli boss" della malavita locale che non si sarebbero voluti inserire nei nuovi programmi di sviluppo dell'organizzazione mafiosa. Gli interessi a Siracusa per la malavita erano alti. In primis il porto, ottimo collegamento per Malta per eventuali traffici di droga o di armi. A ciò si aggiunga un benessere commerciale, nonostante la crisi, che diventa terreno fertile per le gang al fine di mettere a segno estorsioni. Accanto si pone la mancanza di volontà politica nell'incrementare uomini e mezzi per il contrasto al crimine, da qui la denominazione di "Speciale" che assunse la Squadra Mobile di Siracusa, diretta dal Dr. Angelo Migliore.

Cinque uomini addetti a tempo pieno alle indagini di polizia giudiziaria avrebbero dovuto fare fronte ad una situazione che richiedeva ben oltre e, sicuramente, un maggior numero di risorse umane. Pur tuttavia, le forze dell'ordine riuscirono, tra mille difficoltà, a dare un duro colpo alla malavita, arrestando 84 ladri, quasi tutti in libertà provvisoria in

prossimità del Natale, 8 presunti rapinatori, 52 spacciatori di droga e tre presunti omicidi. Si trattava di risultati che testimoniano la validità di un lavoro spesso svolto con mezzi limitatissimi, ma al quale tutti, dai dirigenti ai semplici agenti, dedicavano la propria vita. I successi, ma anche le difficoltà, degli uomini della Squadra Mobile, impegno e sacrifici per un servizio pronto ed efficiente. Questi risultati, peraltro, sono ancora più interessanti se paragonati a quelli di altre città dove l'organico degli uffici investigativi era senz'altro più consistente.

Il 12 marzo 1984 veniva assassinato il piccolo imprenditore siracusano Signorino Paolo, incensurato, che può essere considerato prima ed ultima vittima del racket delle estorsioni a Siracusa, ancor prima dell'assassinio di Libero Grassi, avvenuto a Palermo il 29 agosto 1991. Nella volontà delle famiglie criminali vi era l'intenzione di soppiantarlo per acquisire la gestione diretta del settore dei videogames. L'omicidio rappresenta un fatto di estrema gravità, nessuno però raccoglieva l'allarme, nonostante l'operazione di polizia avesse individuato l'ipotesi investigativa da seguire.

E' questo il periodo, intorno alla seconda metà degli anni '80, a cavallo della guerra di mafia, in cui la Questura di Siracusa diffonde questionari anonimi a commercianti e titolari di piccole e medie imprese, su proposta del Dr. Migliore e del suo vice, Dr. Gammino. Furono inviate centinaia di copie e ne pervennero circa dieci. Il questionario mirava a rilevare le modalità delle estorsioni a danno degli esercenti commerciali e delle imprese.

La sentenza "Resa dei Conti" n. 5/2006 rileva che *"la capillarità del sistema estorsivo posto in essere dalle associazioni mafiose locali, tale da coinvolgere la gran parte degli esercenti commerciali di diversi settori, è un chiaro indice della reale forza di intimidazione dei gruppi. Parimenti, la condizione di assoggettamento e di omertà in cui versavano gli operatori economici sottoposti ad estorsione, costituisce un altro inequivoco dato sintomatico della forza di intimidazione e del carattere mafioso dell'associazione in oggetto. Quanto alle modalità esecutive, va evidenziato che l'attività estorsiva traeva quasi sempre le mosse da telefonate di natura intimidatoria, effettuate da cabine pubbliche che si trovavano anche in località distanti al fine di sfuggire al pericolo delle intercettazioni. Quindi la vittima veniva invitata a cercarsi un "amico buono" – "cecchiti n'amicu" - ossia un soggetto in grado di fare da intermediario con gli autori dell'estorsione, il quale avrebbe agito, quantomeno formalmente, anche nell'interesse dell'operatore commerciale. Gli atti di intimidazione sortivano quasi sempre l'effetto di indurre le vittime a corrispondere una*

somma a titolo di “pizzo”<sup>34</sup>. La prevalente attività dei gruppi criminali locali dedita al racket delle estorsioni viene anche sottolineata dalla sentenza di I grado “Gioconda” n. 12/96 della Corte di Assise di Siracusa.

## 6.7 L’escalation della criminalità minorile

Nell’ultimo scorcio del XX secolo emerge l’attivismo, particolarmente nel capoluogo, di giovani anche minorenni strutturati in vere e proprie bande di quartiere, segnatamente quelle di Ortigia e di Santa Panagia, che, in taluni vuoti causati dagli arresti, trovano spazio per azioni criminali, soprattutto di carattere estorsivo. In altri termini, si è creata una sorta di “*carriera criminale*”<sup>35</sup> che parte sovente da furti e rapine, fatti in proprio, e che conduce poi ragazzi di sedici, diciassette anni ad entrare in contatto con le mafie e a divenirne affiliati. Si tratta di un’escalation rapidissima che si conclude, a volte, con la morte causata dall’invasione nel territorio controllato dalla cosca rivale, come testimoniato dall’omicidio del diciassettenne Steven Barbieri, avvenuto il 1° luglio 2001, o con l’assurgere del giovane a posizioni di comando all’interno di un gruppo mafioso. Adolescenti, attori di una vera “pedagogia criminale”, che nutrono il loro curriculum di esperienze malavitose al fine di essere arruolati dalle emergenti consorterie mafiose locali.

E’ il caso di Alessio Attanasio, noto per essere il capo mafia della città aretusea, attualmente in regime di detenzione, e dei suoi collaboratori più stretti. Alcuni personaggi usciranno dalla galera sempre più determinati a delinquere, anzi con un bagaglio di conoscenza maggiore acquisito durante la detenzione. Pertanto, anche Siracusa, sotto questo aspetto non si discosta dalla mafia palermitana.

La sentenza n. 70/2004 del Tribunale di Siracusa sottolinea come dal profilo dei soggetti in questione, dal linguaggio e dai toni adoperati, dagli atteggiamenti comportamentali che in essi traspaiono - l’ossequio timoroso verso il capo, l’affidamento a quest’ultimo della soluzione delle dispute tra affiliati, la tendenza a mantenere segrete le vicende associative, il richiamo aspro a chi è sospettato di infrangere le regole interne al gruppo e l’attitudine a impartire comandi - emerge la perdurante esistenza, anche negli anni più recenti, di un’associazione di tipo mafioso, composta da una compagine alquanto articolata. All’interno della stessa ad

---

<sup>34</sup> Corte di Assise di Siracusa – Sezione Seconda Aggiunta, *Sentenza “Resa dei Conti” n. 5/2006*, p. 827-832.

<sup>35</sup> N. Tranfaglia, *La mafia come metodo nell’Italia contemporanea*, Laterza 1991.

Alessio Attanasio è riconosciuto un ruolo apicale di guida. *“Tra i gruppi “Santa Panagia” e “Bottaro-Attanasio” era stata concordata la ripartizione del territorio di Siracusa in zone di pertinenza, da cui derivava il diritto a riscuotere i proventi delle attività delittuose. Dai collaboratori di giustizia si apprende della esistenza e della operatività in Siracusa nella prima metà dell’anno 2002, del gruppo capeggiato da Alessio Attanasio al quale si ascrivono i gravi e ripetuti atti di danneggiamento, le estorsioni ai danni di imprenditori commerciali, in uno sforzo di rinnovato assoggettamento delle attività economiche (prime tra tutte quelle edilizie) più lucrative esistenti nel territorio siracusano”*<sup>36</sup>.

A conferma della intensa pervasività del fenomeno, Paolo Lo Bianco, responsabile della Sezione di criminalità organizzata della Squadra Mobile di Siracusa, escusso nell’udienza del 24 gennaio 2005 (ff. 30-34), ha ricordato, come tra il 2001 e il 2002, l’ufficio da lui coordinato ricevette diverse decine di denunce da parte di imprenditori di Siracusa, parte delle quali relative a palesi richieste di natura estorsiva e parte connotate dalla collocazione di proiettili e biglietti recanti gli stessi identici messaggi a contenuto minatorio. Emergono, inoltre, i caratteri di sistematicità e capillarità della strategia di aggressione ingaggiata dal suddetto sodalizio delinquenziale ai danni delle più attive e significative iniziative imprenditoriali, per lo più del citato settore edilizio, nello scorcio temporale compreso tra il secondo semestre del 2002 e gli inizi del 2003.

Il primo decennio del XXI secolo si apre a Siracusa con una nuova recrudescenza del racket delle estorsioni che sembra aver rotto la tregua, rialzato la testa, riproponendo scenari che rimandano indietro nel tempo a dieci anni prima, quando le esplosioni e gli attentati incendiari avevano trasformato il volto della città, ma, al tempo stesso, dato la spinta decisiva alla società civile per scendere decisamente in campo al fianco di istituzioni e forze dell'ordine. Si era in presenza di un processo di riorganizzazione delle bande criminali siracusane dedite alle estorsioni anche a seguito dei vuoti creatisi in conseguenza alle brillanti operazioni delle forze dell'ordine che avevano smantellato le vecchie strutture criminali. Al tempo stesso, ciò era da addebitare alla necessità di procurarsi la liquidità necessaria per mantenere le famiglie di coloro i quali erano in cella e per sostenere le spese processuali. Ciò vuole anche significare che la "resistenza" degli imprenditori nell’ultimo decennio del XX secolo era stata maggiore, tant’è che anche le denunce erano aumentate su scala nazionale del 23%, un dato medio che

---

<sup>36</sup> Tribunale di Siracusa, *Sentenza n. 70/2004*.

nella nostra provincia fu abbondantemente superato, a dimostrazione degli interventi effettuati dalle forze di polizia in collaborazione con un numero sempre crescente di operatori.

## 6.8 Azioni di contrasto e ruolo della società civile

Il giudice istruttore palermitano, Felice Lima, appena ventinovenne, in servizio a Siracusa alla fine degli anni '80, affermava che nella città aretusea la mafia non aveva un'organizzazione strettamente e rigidamente verticistica, sul modello di quella catanese o palermitana, ma dichiarava che era innegabile il manifestarsi di episodi criminosi definibili come mafiosi. Sintomi e spie di uno stato di diffuso malessere potevano essere considerati l'omertà, le intimidazioni, gli attentati, la droga. Un'analisi che, anche se con qualche distinguo, a distanza di più di vent'anni, mantiene inalterata la sua attualità. A ciò si aggiunga un'altra osservazione, compiuta da quello che è ora diventato un magistrato sempre scortato. *“La mafia non può essere combattuta solo sul piano repressivo. Anzi, a mio avviso, la chiave di lettura del fenomeno, la soluzione al problema è da individuare su altri piani. La società della gente per bene la deve smettere di guardare ai delinquenti come se si trattasse di un corpo estraneo ad essa, da espellere. Siamo stanchi di ricevere le lamentele della gente per bene che ci chiede di intervenire contro ladri, prostitute e drogati quando questa stessa gente non è disposta minimamente a rimuovere o a collaborare per rimuovere le cause di quella stessa delinquenza”*<sup>37</sup>. E' questa l'amara considerazione del giudice Lima riguardo la mancata collaborazione delle società siracusana nel contrasto alla malavita locale, mentre continuavano gli omicidi, trenta in centoquaranta giorni, nell'estate/autunno del solo 1991. Sono le drammatiche cifre dell'emergenza che la nostra provincia si trova ad affrontare, stritolata nella morsa asfissiante di una criminalità, organizzata e spicciola, fattasi sempre più tracotante, che seminava sangue, morte ed orrore.

La consapevolezza lucida della gravità della situazione malavitoso non deve, però, oscurare la coscienza che Siracusa è una provincia in cui è diffuso un insieme di anticorpi in grado di combattere e fronteggiare il fenomeno della criminalità organizzata. Le organizzazioni sindacali, l'associazione “Libera-contro le mafie” e il movimento antiracket, hanno manifestato, più volte e pubblicamente, la loro preoccupazione, resa ancora più acuta dall'inarrestarsi degli atti intimidatori, a fronte di un'azione di denuncia da parte dei soggetti colpiti, sostanzialmente debole e limitata.

---

<sup>37</sup> Estratto da A. Mantineo, *La sfida possibile*, Erika – Piccola Soc. Coop., 2002.

“Lotta alla mafia, legalità economica, rinnovamento delle istituzioni” è il tema dell’incontro, organizzato dalla CGIL il 16 marzo 1993, chiamando a raccolta i vertici istituzionali al fine di individuare nuove strategie a fronte della doppia emergenza mafia-droga collegata da salde connessioni<sup>38</sup>.

Anche gli scout scendono in piazza nel primo anniversario della strage di Capaci. E’ datata 22 maggio 1993 la prima fiaccolata in ricordo del giudice Giovanni Falcone in città. Un marcia silenziosa, quella organizzata dall’Agesci, un momento di riflessione ed un invito a partecipare per coloro che non vogliono dimenticare.

Seguiranno le prime riunioni operative e la costituzione di un comitato promotore di insegnanti e di alcune associazioni, nel maggio del 1994, che condurranno alla stessa fondazione dell’associazione “Libera” a livello nazionale, il 25 marzo dell’anno successivo.

Non c’è dubbio che Siracusa è stata la provincia laboratorio nella quale è stata effettuata, ed in qualche misura si continua a farlo ancora oggi, anche se le tensioni e le spinte emotive dei primi anni novanta sono attutite, una serie di interessantissime sperimentazioni che hanno portato alla creazione alla fine di un vero e proprio modello – Siracusa. Un esempio in tal senso sembra possa essere rappresentato dall’*Osservatorio per la sicurezza pubblica e lo sviluppo socio-economico* della provincia di Siracusa, nato nel 1991, e che, una decina di anni più tardi, è finito con il diventare l’idea di fondo di un progetto che, a livello nazionale, ha lanciato il CNEL, il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro. Nello Statuto dell’Osservatorio vengono riportati gli obiettivi che ci si propone di perseguire, tra i quali, *“recepire idee ed indicazioni da parte di cittadini titolari di attività di imprese o utenti consumatori, parimenti esposti alle minacce della criminalità; promuovere e realizzare un’alleanza tra le forze imprenditoriali, del lavoro, dei servizi senza distinzioni ideologiche, politiche e culturali per un’efficace lotta contro la criminalità; evidenziare e denunciare le sinergie che legano il cattivo governo degli Enti Locali, le omissioni di pubblici amministratori anche in materia di regolamentazione dell’esercizio dell’attività di imprese ed il moltiplicarsi delle attività”*.

Erano i primi esperimenti di un costante e quotidiano rapporto di collaborazione, che diversi anni dopo, verrà ribattezzato come sforzo sinergico tra Stato, forze dell’ordine e movimento antiracket. La quarta “gamba” di questo ipotetico tavolo sarà aggiunta da lì a poco e verrà rappresentata dal diretto coinvolgimento nei progetti di educazione alla legalità, che man mano prenderanno corpo e forma, nel mondo della scuola.

---

<sup>38</sup> Da *La Sicilia*, 16 marzo 1993.

Tra le altre azioni di contrasto alla criminalità siracusana si inserisce la nascita di specifici strumenti istituzionali. Lo *Sportello antimafia* provinciale, istituito d'intesa tra "Libera" e la Provincia Regionale di Siracusa nell'aprile del 2001, unico in Italia, offre: una biblioteca/emeroteca specializzata con documentazione aggiornata (libri, rassegne stampa, strumenti legislativi, periodici, film, dossier); la consulenza di personale specializzato per l'elaborazione di progetti formativi di educazione alla legalità e alla cittadinanza attiva; la possibilità di segnalare episodi di illegalità presenti sul territorio.

Un'altra esperienza significativa è l'*Osservatorio Permanente per la legalità*, costituito il 25 gennaio 2008, nell'ambito della stipula di un *Protocollo di legalità* che rientra nell'adesione del Comune di Lentini all'*Accordo di Programma Quadro "C. A. Dalla Chiesa"*, promosso dai ministeri dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze e dalla Regione Sicilia, che impegna le Amministrazioni a creare maggiori controlli mirati a prevenire o reprimere ogni possibile tentativo di infiltrazione della malavita organizzata nel mercato del lavoro, nella fase di aggiudicazione degli appalti e nel controllo degli investimenti.

## **6.9 Il prefetto e il movimento antiracket aretuseo**

L'azione del prefetto si è rivelata di straordinaria importanza per la nascita, l'accompagnamento ed il sostegno alle associazioni antiracket della provincia aretusea. Una straordinaria ed irripetibile prova di forza e vitalità Siracusa la diede con la reazione dei commercianti a partire dagli inizi degli anni '90. Tale tensione positiva, che avrebbe dovuto inaridire, isolare e relegare all'interno di un'area marginale pulsioni negative, avrebbe meritato maggiori attenzioni rispetto a ciò che di fatto è avvenuto. Oscilla tra questi due estremi il pendolo dell'analisi delle motivazioni che nella prima metà degli anni novanta hanno portato la provincia di Siracusa ad assumere una leadership, tanto consolidata nei "numeri" quanto poco nota al di là della cerchia di addetti ai lavori e rappresentanti delle istituzioni, del movimento antiracket italiano.

L'idea di organizzare le "ronde" contro gli estorsori nasce subito dopo i primi attentati dinamitardi. Il primo risale alle primissime ore del mattino, alle 2,15 del 23 aprile 1991, e colpisce il supermercato Sma, di proprietà di Paolo Caligiore, 35 anni, presidente dell'associazione dei commercianti di Palazzolo e che diventerà il leader dell'associazionismo antiracket provinciale. Lo stesso Caligiore dichiarava: "*Dove lo Stato non arriva o non può essere presente così come magari sarebbe necessario, ci deve pur*

*essere qualcuno che si faccia carico di questa situazione. La nostra iniziativa scaturisce anche dalla voglia di adoperarci fattivamente per difendere il nostro lavoro, le nostre attività".* Un impegno concreto contro l'arroganza e il dominio del racket delle estorsioni che aveva allungato i suoi tentacoli anche sul centro collinare del Siracusano.

Nella città natale del giornalista Pippo Fava, bombe non se ne erano mai sentite. L'escalation degli attentati proseguiva colpendo, tra gli altri esercizi commerciali, anche un mulino. Da qui la decisione di unirsi, di collaborare con le forze dell'ordine, di sensibilizzare la gente. Anche il sindaco dell'epoca, Vincenzo Leone, si attiverà a sostegno dei commercianti palazzolesi, cominciando con l'installare un sistema di telecamere a circuito chiuso per tenere d'occhio ventiquattro ore al giorno i punti nevralgici del paese.

E' datata giovedì 10 ottobre 1991 l'imponente manifestazione delle forze economiche, produttive e sindacali. Un fiume in piena che inondò le vie del centro storico di Ortigia, un paio di chilometri di corteo, anche senza coloro che possono considerarsi i primi obiettivi del racket nel nostro territorio: Daniele Tricomi, titolare di una concessionaria di moto, gambizzato il 27 settembre dello stesso anno, e Aldo Sicari, imprenditore megarese, ferito il 16 settembre 1991. Eppure, anche senza queste presenze simbolo, i quasi ventimila che sfilarono in corteo per le principali vie di Siracusa, che abbassò le saracinesche dei suoi negozi per protestare contro criminalità ed estorsioni, lanciarono un fortissimo segnale: la volontà di rialzare la testa, di liberarsi dal giogo della mafia.

Così, uno dopo l'altro, oltre la metà dei ventuno comuni della provincia di Siracusa conoscono e praticano l'esperienza dell'associazione antiracket. Questa pratica si è tradotta negli anni in costituzioni di parte civile, in una capillare azione di "presidio" del territorio, mai costitutiva ma sempre integrativa rispetto a quella delle forze dell'ordine, in una quotidiana attività di dialogo con le altre forze sane della società civile desiderose di impegnarsi in questa lotta. Un'azione difficile, estremamente impegnativa, che in questi ultimi dieci anni è proseguita tra inevitabili alti e bassi, tra momenti di esaltante coinvolgimento collettivo e di evidente scoramento ed abbandono.

Una decina di associazioni antiracket e anti usura, costituite nel volgere di pochi anni, vennero vissute nella provincia aretusea come la grande occasione di riscatto nei confronti di un racket che tra la fine degli anni ottanta ed i primi anni novanta aveva imperversato sottolineando in alcuni periodi, con sconvolgente e metronomica regolarità, le notti con fragorosi boati e devastanti incendi.



E' dunque in questo clima di straordinaria tensione civile, che segue anni connotati da avvenimenti che avevano segnato profondamente la collettività, come l'attentato del maggio 1988 alla Questura, o il ferimento e l'uccisione di imprenditori economici siracusani, ma anche da importanti prove di reattività generale, le "ronde" dei commercianti di Palazzolo Acreide o la grande marcia dei ventimila scesi in piazza, a Siracusa nell'ottobre del 1991, che si realizza e salda quella forte "alleanza" che ha in alcuni uomini i suoi principali esponenti. Il prefetto Giuseppe Romano, il questore Francesco Cipolla rappresentano su scala provinciale in quel momento storico il carburante di un motore che marciava a pieno regime.

La storia del movimento antiracket in provincia di Siracusa, costituisce un punto di non ritorno nel movimento generale antimafia italiano. Il 29 agosto 1991 nella storia della lotta al racket si consuma una irreversibile rottura: a Palermo, per mano della mafia, cade un uomo inerme. Quattro colpi di pistola spezzano la vita dell'imprenditore Libero Grassi accendendo i riflettori sulla vicenda di un uomo rimasto solo.

Sono passati più di vent'anni da quei tempi e il movimento si è esteso: da quel nucleo originario nato in provincia di Messina oggi sono oltre ottanta le associazioni antiracket sparse in diverse regioni italiane. L'associazionismo antiracket si è rivelato l'unico efficace strumento per contestare il racket delle estorsioni rappresentando la vera novità di questi anni. Con l'avvento dell'associazionismo si è realizzata la vera svolta, in primo luogo perché si consente un elevato livello di difesa personale: se la denuncia è collettiva, se sono in tanti a parlare, nessuno può essere obiettivo da colpire. Adesso si può trovare la forza di reagire. Da soli si è deboli, quindi si può cedere, con gli altri si diventa forti e si può resistere.

Il movimento antiracket, cresciuto così tanto in una piccola provincia del sud d'Italia, a Siracusa, costituendo tutt'oggi il 35% circa dell'associazionismo antiracket italiano, rimanendo invece pressoché assente in altre grandi aree siciliane connotate da presenze mafiose più radicate e pervasive, costituisce l'elemento che non può non far riflettere sull'effettivo "peso" del movimento siracusano. Negli articoli giornalistici si scorge l'evolversi del movimento antiracket siracusano. Occorre capire se tante associazioni hanno visto la luce perché esiste una forte società civile o se invece tanta vivacità associativa sia figlia della marginalità di questo lembo del territorio siciliano nell'ambito dei grandi assetti criminali isolani e del Mezzogiorno.

C'è un elemento che rende efficace il modello associazionistico e che consente la collaborazione con le forze dell'ordine: il riconoscimento che hanno le associazioni consente di interloquire con le istituzioni per offrire la migliore collaborazione, senza la quale non potrà

esserci alcun risultato duraturo. Per queste ragioni il movimento antiracket costituisce una straordinaria risorsa del Paese, appartiene alla coscienza civile dell'Italia. Per questo è un'esperienza che deve essere difesa e valorizzata.

Negli anni successivi diminuirà il numero delle denunce alle forze dell'ordine anche in conseguenza del cambiamento della politica estorsiva, segnatamente trasversale con l'acquisito carattere del "porta a porta", con il sistema del "pagare meno ma pagare tutti", nonostante le operazioni antimafia "Terra Bruciata" e "Nemesi", disposte dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Catania, abbiano condotto ad oltre cento arresti azzerando interi clan mafiosi locali. Paolo Caligiore, componente del direttivo della Federazione nazionale Antiracket e presidente all'associazione antiestorsione "G. Fava" di Palazzolo Acreide, impegnato da vent'anni nel contrasto alle organizzazioni criminali, recentemente ha dichiarato con amarezza l'assenza anche di un solo commerciante che si sia recato dalle forze dell'ordine per denunciare i propri aguzzini. *"La colpa è anche delle istituzioni che non si costituiscono parte civile nei processi di mafia, di fatto, lasciando soli gli imprenditori. In realtà molto più complesse, come Gela o Palermo, c'è stata un'inversione di tendenza, dove i commercianti accusano i comportamenti illegali che sono costretti a subire. A Siracusa sembra che invece non succeda nulla"*. La triste verità, nonostante in provincia operino ben tredici associazioni antiracket.

Il prefetto di Siracusa dell'epoca, Elio Priore, di concerto con Confcommercio, le associazioni antiracket e antiusura della provincia, "Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", lanciò l'iniziativa di un "Camper della legalità", che girò per sette giorni, dal 7 al 15 marzo 1997, la provincia di Siracusa, nell'intento di coinvolgere le scuole, veri laboratori antimafia. In riferimento alla presenza del "Camper" nelle scuole, la coordinatrice provinciale di "Libera", Giusy Aprile, sottolineava che *"Il percorso che da tempo ormai abbiamo individuato passa obbligatoriamente dai banchi di scuola. In questo contesto le iniziative con gli studenti di Rosolini, Pachino, Siracusa ed Avola saranno utili banchi di prova per verificare quel che è stato fatto sin qui e quel che rimane da fare. Alcune scuole, in città e in provincia, sono dei veri e propri laboratori antimafia dove docenti ed alunni, ciascuno per la propria parte, contribuiscono ad erigere giorno dopo giorno quel grande edificio che è chiamato cultura della legalità"*.

E, a conclusione del tour, il "Camper della legalità" diede i suoi frutti. Due operatori economici vessati trovarono il coraggio di denunciare gli estorsori.

## **6.10 L'antimafia istituzionale: Prefettura e Agenzia nazionale per l'amministrazione e le destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.**

L'Ufficio territoriale del Governo svolge un ruolo significativo nel procedimento di assegnazione dei beni confiscati. La legge n. 109/96 affidava al prefetto, prima delle recenti modifiche legislative, il compito di coordinare le fasi di consultazione per l'assegnazione e di ricevere eventuali proposte dai soggetti interpellati dalla norma. Inoltre, vista l'esperienza avviata in alcune realtà del sud d'Italia, il prefetto diventa un punto di riferimento importante nella gestione della confisca, formulando pareri e istituendo appositi tavoli istituzionali di confronto e di coordinamento.

La legge n. 109 aveva istituito, presso le prefetture, un fondo le cui risorse dovevano essere destinate al finanziamento di progetti relativi alla gestione degli immobili confiscati e di attività socialmente utili. Tale fondo prefettizio doveva essere costituito dalle somme di denaro ricavate dalla vendita dei beni mobili e dei titoli, dal recupero dei crediti personali e dall'affitto, dalla vendita e dalla liquidazione dei beni aziendali. Con questo strumento la legge prevedeva il finanziamento di progetti relativi alla gestione a fini istituzionali, sociali o di interesse pubblico degli immobili confiscati ed, in particolare, progetti relativi a specifiche attività di risanamento di quartieri urbani degradati, prevenzione e recupero di condizioni di disagio e di emarginazione, interventi nelle scuole per corsi di educazione alla legalità e promozione di cultura imprenditoriale e di attività d'impresa per giovani disoccupati. Si prevedeva che potessero presentare i progetti e le relative richieste di contributo sia i Comuni dove erano ubicati gli immobili sia comunità terapeutiche, centri di recupero e cura di tossicodipendenti ed associazioni che dimostravano di avere svolto attività nei due anni precedenti la richiesta. Le norme regolamentari sulle modalità di gestione del fondo stabilivano che i progetti andavano inoltrati alla prefettura competente e il luogo dell'esecuzione del progetto doveva rientrare nell'ambito della provincia nella quale era stato attivato il fondo. I progetti finanziabili erano giudicati da un Comitato tecnico-finanziario, istituito con provvedimento del prefetto e composto da: un funzionario in servizio presso la prefettura; un esperto in problematiche sociali designato dalla provincia; un rappresentante dell'Ufficio Tecnico Erariale oppure dell'Ufficio del Territorio del ministero delle Finanze (se istituito). Il Comitato aveva il compito di valutare i progetti e si pronunciava secondo criteri di idoneità del progetto a conseguire gli obiettivi prefissati. Il prefetto sentiva inoltre il

sindaco del Comune interessato e l'assessore regionale competente. Completato l'esame delle domande, il prefetto poteva: accogliere le richieste rispondenti ai criteri di assegnazione, indicando l'ammontare del contributo concesso; concedere il contributo a condizione che il soggetto richiedente indicasse fonti di finanziamento integrative per la copertura totale della spesa; respingere le richieste non conformi ai criteri di legge o a quelle di assegnazione. Ogni sei mesi la prefettura doveva rendere noto l'ammontare delle disponibilità del fondo, stabiliva il termine entro il quale si potevano presentare le richieste di contributo per il finanziamento dei progetti, indicava la documentazione da presentare a corredo dell'istanza e poteva stabilire l'ammontare massimo dei contributi erogabili per categorie di soggetti. L'avviso era affisso all'albo della prefettura e trasmesso ai Comuni della provincia per la pubblicazione nei rispettivi albi pretori e la diffusione presso gli enti e i soggetti ammessi a presentare i progetti. La gestione del fondo era annuale e si chiudeva il 31 dicembre di ogni anno. In realtà, questi fondi prefettizi erano stati previsti solo per tre anni e pochissime sono state le prefetture in Italia che si sono attivate per istituirli.

La legge ha inoltre sottolineato l'esigenza di attuare un monitoraggio permanente dei beni sequestrati e confiscati al fine di avere un quadro sempre aggiornato dello stato della questione e consentire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di avere le informazioni necessarie per la predisposizione della relazione semestrale al Parlamento sulla materia. Con decreto del ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con i ministri delle Finanze, del Tesoro, dell'Interno e della Difesa, erano state adottate norme regolamentari per disciplinare la raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati, dei dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca e dei dati relativi alla consistenza, destinazione ed utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati. Il Governo, in base a tali norme, trasmetteva, ogni sei mesi, al Parlamento una relazione concernente i dati suddetti. Inoltre, per quel che attiene agli aspetti sostanziali, sino alla legge n. 109/96 la raccolta dei dati relativi al tema in questione era rimessa alla buona volontà delle Amministrazioni a vario titolo interessate (ministero di Grazia e Giustizia, ministero dell'Interno, Direzione Nazionale Antimafia, Agenzia del Demanio), le quali, autonomamente e senza alcun raccordo tra loro, avevano provveduto a creare sistemi di rilevazione periodici, ma, a volte, anche assolutamente estemporanei. Mancava la necessaria visione d'insieme.

Nel tentativo di colmare a tale mancanza è stato varato il d. l. n. 4 del 4 febbraio 2010, convertito nella Legge n. 50 del 31 Marzo 2010, che ha istituito un'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Il legislatore, si legge nell'epigrafe al decreto, ha ritenuto necessaria la creazione di tale Agenzia per due ordini di motivi. Il primo è costituito dalla “straordinaria necessità ed urgenza di provvedere all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati” visto “l'eccezionale incremento delle procedure penali e di prevenzione relative al sequestro ed alla confisca di beni sottratti alla criminalità organizzata, aggravate dall'eccezionale numero di beni già confiscati e non ancora destinati a finalità istituzionali e di utilità sociale”. Il secondo è costituito dalla “straordinaria necessità ed urgenza di istituire un organismo che assicuri l'unitaria ed efficace amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni mafiose, anche attraverso uno stabile raccordo con l'autorità giudiziaria e le amministrazioni interessate, al fine di garantire un rapido utilizzo di tali beni”. L'intento del Governo, quindi, è quello di trovare una soluzione di tipo strutturale indirizzata a fronteggiare le difficoltà gestionali dei patrimoni sequestrati e di snellire le procedure di assegnazione dei beni avocati al demanio, e ciò significa che alla base di questa riforma vi è un giudizio negativo sul sistema precedente, ritenuto assolutamente inadeguato a fronteggiare l'emergenza gestionale, da cui deriva una grande asimmetria tra gli sforzi investigativi e gli strumenti per la gestione.

Tra i principali aspetti di criticità vi erano la estrema lunghezza dei tempi intercorrenti tra la confisca e il provvedimento di destinazione, il conseguente degrado dei patrimoni, la perdita di competitività delle aziende e il rischio di fallimento, il disuguale livello di professionalità degli amministratori giudiziari operanti nei diversi distretti. Nasceva dunque, così come richiesto nel manifesto finale di Contromafie, redatto durante gli Stati Generali dell'antimafia promossi dall'associazione “Libera” nel novembre del 2006, un'esigenza di gestione unitaria e coordinata dei beni confiscati assicurata attraverso un'unica cabina di regia.

Il legislatore, con la normativa in esame, ha pure ridisegnato la disciplina relativa alla destinazione e alla utilizzazione dei beni confiscati per fini di utilità pubblica, inserendola in una dimensione nazionale per valorizzarne ulteriormente le potenzialità. La procedura relativa alle misure sul sequestro e sulla confisca in esame si presentava particolarmente complessa, in quanto investiva più Amministrazioni in fasi diverse, ma

inscindibilmente collegate tra loro. Conseguentemente i dati che interessavano il monitoraggio sul fenomeno dovevano essere ricercati e rilevati nel loro fluire, in diversi momenti e presso diversi uffici, senza che si perdesse il loro eventuale collegamento. La disciplina precedente alla legge n. 94/2009 prevedeva che la destinazione doveva essere effettuata con un provvedimento del direttore centrale del Demanio del ministero delle Finanze, su proposta non vincolante, formulata entro novanta giorni dal ricevimento del provvedimento di confisca, del dirigente dell'ufficio territoriale. La legge del 2009 ha modificato questa normativa, attribuendo al prefetto dell'Ufficio Territoriale del Governo dove si trovano i beni o l'azienda oggetto della confisca, su proposta non vincolante del direttore regionale dell'Agenzia del demanio, il potere di decidere sulla destinazione di tali beni definitivamente confiscati alla criminalità organizzata, stabilendo inoltre, per esigenze di celerità e di semplificazione, la possibilità per il prefetto di decidere sulla destinazione qualora la proposta non fosse stata formulata dall'ufficio finanziario entro novanta giorni dalla comunicazione del provvedimento definitivo di confisca, da parte dell'autorità giudiziaria.

Inoltre, pur continuando a prevedere che i beni immobili sono mantenuti nel patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico, di protezione civile e altre finalità istituzionali, si è previsto il trasferimento degli stessi beni, sempre per finalità istituzionali, al patrimonio del Comune, dove si trova l'immobile, o alla Provincia o alla Regione. La prima innovazione introdotta da questa modifica consiste nel fatto che gli enti territoriali hanno l'obbligo di formare un apposito albo dei beni confiscati ad essi trasferiti, con l'indicazione della loro consistenza, utilizzazione, destinazione, e i dati identificativi del concessionario in caso di affidamento ai terzi, e a sua volta di aggiornare questo albo e di renderlo pubblico adeguatamente e permanente. Per gli enti territoriali, dopo il trasferimento dei beni, sono possibili due soluzioni alternative. La prima soluzione è quella di amministrare direttamente i beni anche consorziandosi o mediante associazioni, la seconda è quella di assegnare in concessione a titolo gratuito, sulla base di apposita convenzione, a comunità, anche giovanili, a enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali, comunità terapeutiche e centri per il recupero di tossicodipendenti, e ad associazioni di protezione ambientale. La convenzione disciplina la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo. La norma sottolinea che gli enti territoriali, nell'assegnazione

dei beni, devono osservare i principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento. I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.

Al fine di evitare infiltrazioni mafiose nella delicata vendita l'Agenzia richiede al prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio, da esprimere sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e ogni informazione utile affinché i beni, appunto, non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita.

### **6.11 Il prefetto e la riconversione sociale dei beni confiscati alle mafie**

Le determinazioni e gli atti prefettizi dimostrano che i prefetti della provincia di Siracusa si sono attivati, negli ultimi vent'anni, per contrastare le mafie. In particolare nel Comune di Lentini, il prefetto ha svolto un ruolo-chiave per ciò che concerne la destinazione dei beni confiscati alla mafia. Infatti, a seguito di provvedimenti definitivi di confisca di beni sottratti alla mafia da parte dell'Autorità Giudiziaria, si è determinata l'esigenza di un loro utilizzo, in modo produttivo e a fini sociali, ai sensi della legge n. 109/96, con l'obiettivo di creare nuove opportunità occupazionali nella città. Il prefetto ha coordinato le varie fasi che hanno accompagnato la restituzione del maltolto, e la cui azione si è rivelata determinante ai fini dell'assegnazione dei beni confiscati alle mafie del luogo.

L'attacco all'opulenza mafiosa è davvero efficace quando viene vissuto dalla collettività come restituzione, risarcimento della ricchezza che la mafia ha rapinato, avvio dello sviluppo che essa stessa ha impedito. Va sottolineata la positiva reazione della comunità in cui ha trovato applicazione la legge, rappresentando un'opportunità concreta di avviare impresa sana, di mettere in moto meccanismi produttivi che incentivino la reale capacità di stare sul mercato, di creare occupazione e produrre economia legale.

Inoltre, l'uso sociale dei beni sottratti alle cosche assume degli effetti negativi dirompenti sul consenso di cui esse godono e hanno goduto per diverso tempo, mira a

sfaldare quello che, per lungo tempo, è stato visto come un modello di successo e che, nelle zone ad alta concentrazione mafiosa, continua ad esercitare un forte potere di attrazione e reclutamento. In questo modo si riesce ad innalzare quel muro di confine che dovrebbe separare l'economia illegale da quella legale, riuscendo così a scardinare quei meccanismi che ritengono che sia la mafia a dare lavoro. Invertendo il concetto, come dimostra l'esperienza del riutilizzo sociale dei beni confiscati, si creano nuove opportunità occupazionali e un rinnovato spirito di iniziativa imprenditoriale, basato sulla legalità e sulla giustizia, a differenza del metodo mafioso, caratterizzato da violenza, sopraffazione e negazione dei diritti. *“La restituzione alla collettività di risorse acquisite illegalmente può essere uno dei fattori che favoriscono la costruzione della fiducia sia interpersonale sia istituzionale. E' determinante l'allocazione di questa risorsa cruciale per lo sviluppo. La normativa in questione può contribuire a creare e a costruire quel tessuto fiduciario allargato che le organizzazioni mafiose tendono a distruggere, ovvero quella fiducia come bene pubblico che, generalmente, i mafiosi trasformano in bene privato”*<sup>39</sup>.

Le istituzioni, nel percorso di assegnazione dei beni confiscati, devono ricercare un rapporto meno episodico con la società civile, improntato alla predisposizione di un'articolata gamma di strumenti e di istituti finalizzati a rendere effettiva e visibile la restituzione del maltolto. In quest'ottica, nei contesti territoriali in cui sono stati avviati progetti di riutilizzo sociale, l'associazione “Libera” ha promosso, col contributo delle amministrazioni locali e delle prefetture, una metodologia nell'assegnazione dei beni confiscati che garantisca la trasparenza e la efficacia in termini di impatto sul territorio. Ciò è avvenuto tramite la costituzione, presso i Comuni, di albi dei soggetti che, ai sensi della legge n. 109/96, fanno richiesta di un bene confiscato; l'applicazione di appositi regolamenti e di criteri di valutazione dei progetti per l'assegnazione dei beni agli stessi soggetti e la diffusione dell'elenco dei beni confiscati da destinare a fini sociali attraverso i Comuni. Segnali positivi sono arrivati dalle istituzioni, dalle normative regionali all'impegno di prefetture e agenzie del Demanio, che hanno raccolto le sollecitazioni di associazioni innescando processi virtuosi di coinvolgimento dei cittadini, dai Protocolli d'Intesa, Tavoli Istituzionali Permanenti, Carte degli Impegni, alla costituzione di cooperative che lavorano sui beni confiscati.

---

<sup>39</sup> R. Sciarrone, *Necessità di investire in fiducia e capitale sociale*, in *Dal bene al meglio*, Fondazione Cini, Edizioni Axia multimedia e Narcomafie, Atti del convegno, Venezia, 2001.



Il progetto “Liberaterra – Casa Nostra – Fattoria della legalità” ha radici lontane, ha registrato la fattiva collaborazione delle istituzioni del territorio ed ha visto l’UTG della provincia di Siracusa e il Comune di Lentini, quest’ultimo anche se a fasi alterne, protagonisti della riappropriazione del maltolto. Processo che, culminato, nel 2003, nella sottoscrizione da parte di diversi soggetti sociali ed istituzionali di un’apposita Carta degli Impegni, ha permesso la restituzione di 47 ettari di terreno, confiscati al boss lentinese Sebastiano Nardo, ai cittadini dopo nove anni di stasi. Il progetto di riconversione dei beni sottratti alla criminalità, pilota per la Sicilia orientale, punta alla realizzazione di un’azienda agricola che, oltre alla produzione di grano duro, arance rosse biologiche, olive, latte e suoi derivati preveda una fattoria didattica, la fattoria della legalità, a sostegno dello sviluppo di un turismo rurale. Una fattoria polifunzionale con colture biologiche mirate e allevamenti di animali da studio, tipici della fattoria didattica, la realizzazione di un maneggio per ippoterapia e percorsi ciclabili o pedonali, dotati di laboratori artigianali per la conoscenza dei processi di trasformazione: dal grano al pane, dalle olive all’olio, dall’arancia alla marmellata, dal latte al formaggio. Si sperimenterà la metodologia dell’imparare facendo, come percorso di conoscenza che diventa esperienza cognitiva, fisica ed emotiva, usufruendo della fattoria come un “contenitore” di suoni, rumori, termini specifici, mestieri, saperi, racconti e tradizioni, e, quindi, come momento di apprendimento linguistico. Particolarmente curato sarà il rapporto con le scuole, con le associazioni del territorio, con le famiglie attraverso idonei percorsi per i portatori di handicap.

A completamento delle attività didattiche si prevede anche un orto botanico che ospiti la vegetazione degli Iblei e le specie vegetali di interesse agrario, tipiche della zona o non più coltivate, creando un ambiente umido con la caratteristica vegetazione del vicino Biviere di Lentini. La fattoria dovrà fornire anche servizi di ristorazione rurale, di vendita di prodotti tipici e di animazione per bambini e per adulti. L’azienda non sarà soltanto una fattoria tradizionale, né solo una fattoria didattica, ma aggiungerà alle caratteristiche dell’una e dell’altra il valore forte e riconoscibile del marchio della legalità, non solo perché si tratta di un bene confiscato alla mafia, ma perché particolare attenzione sarà destinata a corsi e a campi estivi di educazione alla legalità e alla cittadinanza. Si tratta di creare una fattoria con tutto ciò che la rende viva e che permette di coniugare la salvaguardia e la memoria delle antiche culture contadine di questi luoghi e, nel contempo, promuovere il riuso dei terreni confiscati per trasmettere un forte

messaggio di legalità alle giovani generazioni, gettando solide basi di giustizia sociale. Sono previste anche azioni sistemiche volte alla valorizzazione dei luoghi e alla promozione di percorsi innovativi di diffusione della legalità, come una Mostra didattica e una itinerante da far girare, su richiesta, nelle scuole dei Comuni siciliani, allo scopo di promuovere ed incoraggiare l'adozione di comportamenti responsabili e di stili di vita volti al rispetto delle regole e della legalità, utili a prendere coscienza dei bisogni di salute sociale, psichica, emotiva e fisica. Si cercherà di comunicare col gioco, un'informazione di base corretta che aiuti i giovani, le famiglie, gli educatori, ma anche gli stessi operatori dei servizi socio-sanitari, pubblici e/o privati, a vario titolo coinvolti nella prevenzione, ad approfondire alcune conoscenze sui fenomeni di mafia, droga, rispetto dei diritti umani, immigrazione.

Ed inoltre, un Centro di Formazione Permanente, finalizzato alla realizzazione di corsi di aggiornamento e campi scuola estivi di educazione alla legalità, alla cittadinanza per studenti, insegnanti, amministratori, associazioni, immigrati ed ex carcerati. Il forte incremento di una domanda di formazione sui diritti e i doveri di cittadinanza, sullo sviluppo di una coscienza civile nella lotta alla mafia, sull'uso responsabile del denaro, sulla lotta al fenomeno del racket e dell'usura, lascia prevedere un enorme successo. In questa ottica educare alla legalità significa andare oltre: fornire ad ognuno gli strumenti necessari per vivere una cittadinanza attiva, partecipe del bene comune, inteso non solo e non tanto come somma dei beni individuali, ma come condizione indispensabile per consegnare dignità umana al vivere. Si tratta di costruire quei meccanismi di protagonismo, partecipazione, responsabilità, cooperazione e rappresentanza che rendono ciascun cittadino moltiplicatore di giustizia e legalità e non avaro individualista ripiegato sui propri interessi trasformati in privilegi.

Con l'intervento proposto si intende prioritariamente dare risposta alla forte domanda di occupazione a quei giovani che costituiranno la cooperativa e a quanti altri saranno impegnati anche se saltuariamente nella fattoria. Allo stato attuale, in consorzio con i Comuni di Belpasso, Ramacca e Motta Sant'Anastasia, della confinante provincia di Catania, coordinati dalle prefetture delle due province, si è chiusa la fase che ha condotto alla costituzione della cooperativa sociale che gestisce i beni confiscati, procedura che si è svolta con la stesura di un bando pubblico di selezione e con la successiva formazione dei soggetti destinatari dei beni.

Naturalmente nel territorio non c'è solo bisogno di lavoro. Dopo gli anni dei morti ammazzati nelle strade e nelle campagne c'è bisogno soprattutto di ripensare l'intero territorio, non come luogo di violenza e di abusi, ma come luogo di incontro e di relazioni, di opportunità e di servizi, di integrazione e di reti, di insegnamento e di apprendimento. Il progetto “Casa Nostra – Fattoria didattica della legalità” riesce a coniugare il bisogno di occupazione e di protagonismo dei giovani e dei cittadini con il bisogno di diffusione e riaffermazione dei principi di legalità. Il progetto capovolge il diffuso luogo comune che la mafia porta lavoro e dimostra l'esatto contrario, fa tesoro delle buone pratiche già esistenti sull'uso sociale dei beni confiscati ed è innovativo e trasferibile sia sul piano del metodo e delle procedure messe in atto per la sua realizzazione sia su quello dei contenuti. Su quest'ultimo aspetto, infatti, oggi nelle aziende agricole si sta sviluppando e affermando, un po' ovunque l'ottica della multifunzionalità, attraverso l'offerta di nuovi servizi per rispondere alle incalzanti domande di qualità dei consumatori, ma anche per la necessità degli agricoltori di trovare nuove forme di reddito. Le fattorie didattiche rispondono a questa necessità di ricerca di reddito supplementare, ma riescono, al contempo, a creare un legame stabile tra aziende e territorio ponendosi come dei veri e propri centri territoriali di educazione ambientale ed alimentare.

Dove ieri era presente la mafia con il suo linguaggio di violenza e di ingiustizia, oggi a Lentini la struttura che ospiterà la fattoria didattica della legalità rappresenta un segno tangibile di riappropriazione del territorio che incrementa senso di appartenenza ad una comunità e capacità di autodeterminazione. Così si esprime un autorevole esponente della società civile lentinese: *“Il Consiglio Comunale, indetto a Lentini per la sigla della Carta degli Impegni da parte di tanti soggetti istituzionali al fine della realizzazione del progetto Liberaterra – Lentini, che metterà a coltura le terre confiscate a Nardo, era stracolmo di gente. La paura sembrava essere scomparsa. E non poteva essere diversamente. Lì c'erano tutti, dalle massime Autorità dello Stato, rappresentate dal Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia, a quelle locali e provinciali, dalle associazioni alle parrocchie, dai sindacati alle forze economiche. Se lo Stato c'è, con tutte le sue istituzioni e fa sul serio, i cittadini ci sono anche. Di questo capitale*

*sociale, che è la fiducia dei cittadini, c'è ancora e innanzitutto bisogno a Lentini, per costruire sviluppo e battere la mafia. Insieme. Non servono eroi*"<sup>40</sup>.

I beni confiscati, oltre a rappresentare un valore economico tangibile, diventano moltiplicatori di progettualità positiva da parte dei vari soggetti ed attori coinvolti e non sono un fine, ma uno strumento con il quale fare politica per mettere a punto delle prassi ed ottenere risultati culturali concreti, esercitando attivamente il governo sul territorio. *“Le esperienze maturate in questi anni dai giovani che hanno dato vita alle cooperative che gestiscono questi beni, soprattutto nel Mezzogiorno, ci raccontano di un Paese diverso: più ricco di coraggio e di spirito di iniziativa, anche in campo imprenditoriale, di quanto siamo abituati a pensare”*<sup>41</sup>.

La mafia finalmente restituisce il maltolto e in provincia di Siracusa comincia da Lentini, conosciuta un tempo per le arance rosse e la zagara odorosa, ma straziata, a partire dagli anni settanta, dai morti ammazzati nelle strade e dal silenzio colpevole degli anni successivi. La fattoria della legalità, Casa Nostra, non solo per i riferimenti semantici in opposizione a Cosa Nostra, avrà un valore aggiunto, rispetto alle semplici aziende agricole e alle normali fattorie didattiche, per le specifiche attività di educazione alla legalità, che ivi si svolgeranno e la cui trasferibilità è attestata da una domanda diffusa in tutto il territorio nazionale. Oggi si tratta di dimostrare che la legalità conviene. La legalità si fa “casa”, bene comune, lavoro, sviluppo a vantaggio delle giovani generazioni. Soprattutto grazie all'impegno di quelle realtà, a partire dalla prefettura di Siracusa, dall'Amministrazione Pubblica di Lentini, da quei Comuni e da quelle associazioni, che si spendono con generosità, competenza e coraggio, con quella passione civile che non permette arretramenti nella lotta alle mafie.

---

<sup>40</sup> Dichiarazione di Armando Rossitto, dirigente scolastico del IV Istituto Comprensivo Statale “G. Marconi” di Lentini, tratta dal *Report Territoriale sulla provincia di Siracusa*.

<sup>41</sup> L. Ciotti, *Etica e politica*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2006.

## CONCLUSIONI

Dalle considerazioni svolte emerge come la figura del prefetto si caratterizzi per ecletticità, adattabilità, flessibilità e funzionalità in relazione a sistemi ed ordinamenti diversi. Questo non significa che oggi la funzione prefettizia non sia attraversata, come d'altronde è avvenuto spesso in passato, da accentuati aspetti di criticità, dovuti segnatamente all'esigenza di svolgere utilmente il ruolo in un contesto normativo che privilegia la frammentazione dei centri di potere, operata a "spese" dello Stato. Il prefetto è organo dello Stato e rappresentante di esso nella provincia, ha responsabilità e funzioni adeguate ai mutamenti istituzionali intervenuti e alle nuove esigenze di efficienza, trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa. L'articolazione periferica dell'amministrazione statale contribuisce ad avvicinare lo Stato alle realtà locali e alle multiformi istanze dei cittadini di cui il prefetto è interprete fedele.

Nel solco della loro grande tradizione i prefetti sono chiamati oggi a essere: custodi della Repubblica; sorveglianti delle regole; consulenti istituzionali per le amministrazioni locali; esperti della mediazione sociale e istituzionale. Tradizione e capacità di rinnovarsi devono essere strettamente connesse nell'operato dei prefetti, poiché soltanto facendo leva su entrambe si potranno ottenere risultati ottimali. Quella prefettoriale è una delle burocrazie più tradizionali del nostro sistema amministrativo che ha sovente saputo dar prova di essere all'avanguardia nella sperimentazione dell'innovazione. Nel contempo l'attività di "sensori intelligenti" sul territorio ha favorito la percezione dei mutamenti sociali da parte dei governi ed è stato un prezioso strumento di ausilio per indirizzare gli interventi nelle varie parti del Paese.

Anche il Presidente della Repubblica, in occasione del discorso celebrativo per il bicentenario dell'istituto prefettizio, ha fatto riferimento al "*servizio che il prefetto rende alla comunità nazionale come garante dell'equilibrio tra i pubblici poteri che operano sul territorio*", richiamando altresì, "*i comportamenti di dialogo e di mediazione che sono sempre stati costitutivi dell'arte del prefetto*". Questi i capisaldi su cui è stato costruito e va sviluppato il ruolo del rappresentante territoriale del governo quale punto "*di raccordo tra amministrazioni centrali e locali operando efficacemente per favorire la coesione sociale*", come si evince dal discorso del ministro dell'Interno in occasione del convegno dell'Anfaci nell'ottobre 2003. Si tratta di una funzione che appare indispensabile in ogni

ordinamento e, pertanto, l'ulteriore evoluzione in senso federalista del nostro sistema costituzionale, perseguita con i progetti di riforma attualmente all'esame del Parlamento che prevedono, tra l'altro, la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, non sembra mettere in discussione la figura del prefetto che, anzi, può trovare nuovi spazi per l'esercizio di quel ruolo unificante ancor più necessario in un contesto caratterizzato dalla molteplicità e dalla posizione di parità dei centri decisionali. La configurazione di un contesto di relazioni tra soggetti istituzionali e non, di tipo circolare e non piramidale in cui le categorie di centro e periferia, sovraordinazione e subordinazione non trovano più applicazione, rende indispensabile l'esigenza di individuare soggetti che, in virtù della loro autorevolezza, e quindi non con un'autorità intesa come potestà gerarchica, coordinino i processi di confronto, propongano e portino avanti soluzioni di mediazione fra gli attori che superino i conflitti tra posizioni diverse, in una sintesi in cui l'interesse pubblico generale sia perseguito in armonia con gli interessi privati e pubblici settoriali.

Il processo di revisione dell'amministrazione dell'Interno deve tenere conto del recupero della vocazione generalista della funzione prefettizia e dell'azione per rendere operanti i nuovi assetti organizzativi dell'amministrazione centrale e periferica. Le capacità che l'amministrazione e i suoi funzionari devono sapere esprimere compiutamente consistono nel dialogo con le istituzioni locali; nel fare sintesi funzionale sul territorio; nell'ascolto delle esigenze dei cittadini; nel favorire il flusso della comunicazione organizzativa. Il recupero della vocazione generalista è stato l'elemento cardine della filosofia della riforma della carriera prefettizia, una frontiera dai cui esiti dipende in larga parte la funzionalità del nostro sistema amministrativo. Dialogare con le istituzioni locali è una vocazione peculiare del ministero dell'Interno. I prefetti infatti, hanno nel loro DNA la propensione a tessere una paziente tela di rapporti con gli amministratori locali. L'elemento di vantaggio del prefetto, rispetto ad altri funzionari statali con competenze settoriali, sta proprio nel carattere generalista, che ben si incontra con l'omologa caratteristica di sindaci, presidenti di Regioni o di Province. Operare sintesi funzionale sul territorio, facendo leva sull'operatività dei prefetti, è la vera sfida in un'amministrazione statale tradizionalmente segmentata fino all'exasperazione e, di conseguenza, tendenzialmente allergica a qualsiasi tentativo di spezzare le barriere tra i singoli apparati. Il coordinamento degli uffici periferici dello Stato, attraverso lo strumento della Conferenza Permanente dei responsabili dei servizi, è un banco di prova tanto arduo quanto ineludibile. Soltanto se i prefetti riusciranno a ottenere risultati

confortanti in proposito, lo Stato potrà presentarsi, per così dire, “a mani piene” nei riguardi delle amministrazioni territoriali. In caso contrario, si saranno create le premesse per lo scollamento tra lo Stato e i poteri locali con conseguenze inevitabilmente negative per la tenuta delle istituzioni. La difficoltà di ottenere soddisfacenti risultati nell'azione di coordinamento è significativamente segnalata da alcuni prefetti i quali la attribuiscono alla progressiva disarticolazione dell'amministrazione periferica dello Stato accentuatasi a partire dalla regionalizzazione.

La governance costituisce, in questa direzione, una forma avanzata ed evoluta di gestione della complessità, rappresentativa della capacità dei diversi attori di coordinare le proprie strategie d'intervento e di condividere la conoscenza necessaria per progettare insieme azioni di sviluppo condivise con un approccio orientato al problem solving. Di conseguenza essa chiama in causa, nella dimensione territoriale, sia attori pubblici che operano su scala locale, sovra locale e regionale, quali istituzioni comunali, provinciali e regionali, sia attori privati che rappresentano gli interessi sociali ed economici o, più in generale, la società civile. Nel modello di tipo federale, che va affermandosi nel nostro Paese, lo sviluppo socio-economico locale, fine ultimo dell'amministrazione pubblica, trova nella governance territoriale una condizione indispensabile per affermarsi in modo pienamente efficace ed efficiente. Il territorio ha sempre conosciuto un soggetto che si assumesse la responsabilità di guidare i processi con un ruolo attivo, di stimolo e di leadership, mediando tra interessi contrastanti e contribuendo a portare a soluzione problematiche locali. Questo è stato, fin dalla sua bicentenaria istituzione, uno dei ruoli principali che il prefetto ha saputo interpretare, guadagnandosi sul campo, con gli sforzi profusi, la visione di largo respiro e la capacità di aggregare consenso intorno a soluzioni condivise, un'autorevolezza che ne ha costituito e ne costituisce il tratto distintivo presso le comunità in cui egli presta la sua opera. Quell'antica azione di governance, codificata anche nel D.P.R. n. 180 del 2006 che ha attribuito formalmente al prefetto il compito di promuovere la leale collaborazione interistituzionale e il coordinamento tra enti, rappresenta oggi una delle più significative missioni che l'istituto è chiamato a realizzare nella Repubblica delle Autonomie. E' una funzione che il prefetto, rappresentante del Governo sul territorio, espressione dello Stato a diretto contatto con la comunità locale, è chiamato a svolgere, tutelando e promuovendo, come un bene proprio della democrazia, la coesione sociale, condizione indispensabile per un corretto e adeguato sviluppo economico. Tale ruolo il prefetto ha svolto e continua a svolgere grazie a caratteristiche

che gli sono proprie: elevata professionalità e capacità d'analisi, terzietà della posizione, ricerca dell'equilibrio complessivo del sistema, interpretazione fedele delle esigenze e dei bisogni dei cittadini ed, infine, una certa attitudine al dialogo e alla mediazione. Si tratta di attività, anche informali, di mediazione e di raccordo nei rapporti con associazioni, sindacati, ordini professionali, organizzazioni di categoria, comitati, gruppi dai più svariati gradi di rappresentatività di interessi più o meno generali e finanche di singoli cittadini, che costituiscono insieme un modello di governance territoriale.

Il prefetto è sintesi del territorio e, come sostenuto da Alessandro Pajno, già Sottosegretario al ministero dell'Interno, *“un ruolo del prefetto scaturente dal cambiamento dei rapporti tra i quattro fondamentali assi che contribuiscono ad identificarne la posizione nell'ordinamento. Il mutamento del rapporto tra politica e amministrazione ci restituisce un prefetto più al servizio della cittadinanza sociale. La progressiva concentrazione presso le prefetture delle residue funzioni statali apre la strada ad un prefetto capace non solo di coordinare, ma di assicurare l'unitarietà dell'esercizio dei compiti dello Stato in periferia. Il mutamento del rapporto tra centro e territorio va progressivamente configurando i prefetti come organi di servizio dell'intero sistema plurale. Il progressivo affermarsi del principio di legalità contribuisce a fare del prefetto il promotore ed il garante di una legalità non formale”*. In sostanza, il principio di legalità ha costituito un potente fattore di trasformazione delle funzioni prefettizie orientandole al risultato e alle responsabilità.

Altresì, con il presente lavoro ho cercato di ricostruire la storia travagliata delle Pubbliche Amministrazioni nell'applicazione delle norme riguardanti la legalità e la trasparenza, pilastri basilari dell'azione pubblica e di un intervento di governo alternativo alle mafie. Una storia che deve fare i conti con una permanente situazione di crisi e di instabilità in cui la Pubblica Amministrazione versa sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana, nella duplice essenziale persuasione che, da un lato, l'Amministrazione dipende ed è legata ai massimi obiettivi e valori dell'ordinamento costituzionale, e dall'altro essa costituisce, di quei valori, presidio e mezzo di attuazione efficace e necessario. L'ambito di applicabilità dei provvedimenti in esame, a volte, si è rivelato insufficiente, con la conseguenza, tra l'altro, di ridurre la grande portata innovativa della stagione riformatrice degli anni '90. Ciò è dipeso anche dal fatto che, in Italia, a differenza delle altre moderne democrazie, la legalità non è stato un valore comunemente condiviso, è stata invece terreno di scontro e di laceranti divisioni. A fronte dei nodi



critici della questione, la legalità come condizione di sviluppo e di democrazia offre spunti significativi e riferimenti certi per implementare modelli di governance e fiducia nelle istituzioni.

Un lavoro di analisi, di riflessione e di studio carico di tensione e di responsabilità, un'occasione per costruire la consapevolezza dell'esistenza delle mafie, ma anche di quella parte dell'Italia che si è battuta e che continua incessantemente a contrastare la criminalità, una sfida alla rimozione e alla cappa di silenzio, un invito e un richiamo alla speranza e alla partecipazione. Innovazione nella Pubblica Amministrazione, cooperazione orizzontale, progettazione dal basso, capacità di integrare politiche nazionali, regionali e locali, reti stabili ed operative sul territorio, attori sociali competenti, sembrano rappresentare le linee guida per l'affermarsi di Enti Territoriali schierati a favore della battaglia per la legalità e di comunità locali responsabili ed auto-progettanti. Le esperienze descritte dimostrano che tali percorsi hanno trovato un solido ed insostituibile punto di riferimento in Pubbliche Amministrazioni credibili ed attente, nelle società locali e nella loro crescita qualitativa.

Oggi, occorre una risposta di terza generazione. La risposta di prima generazione si è avuta nel 1982 con il maxiprocesso, quella di seconda generazione si è verificata con l'arresto dei latitanti. Ora c'è bisogno di una strategia di terza generazione che assicuri i processi, aggredisca le ricchezze mafiose e utilizzi razionalmente le risorse esistenti. La figura del prefetto dovrebbe muoversi partendo da due elementi fondamentali: la contemporaneità degli interventi, cogliendo i problemi nel loro insieme, e la continuità. Un'azione amministrativa che sia legata ai bisogni umani, capace di aggregare le domande sociali, coniugando il campo della partecipazione con il metodo dell'autorganizzazione. Quest'ultimo aspetto è stato ben sottolineato da Paolo Borsellino che così si esprimeva: *“La coscienza giovanile dei cittadini contro la mafia va crescendo velocemente. Soltanto che questo è solo metà del cammino. L'altra metà debbono farla le istituzioni. Altrimenti questo incontro a metà strada fra i giovani che crescono e le istituzioni che rispondono a questa crescita culturale non può avvenire. E sino a quando, purtroppo le istituzioni e i pubblici amministratori non impareranno che i loro incarichi sono loro attribuiti per l'interesse pubblico e non per gli interessi particolaristici, questo incontro non potrà avvenire. Ecco perché, se da un lato si deve parlare ai giovani di mafia, soprattutto per insegnar loro a diventare cittadini, dall'altro meritorie sono quelle iniziative dove bisogna insegnare ai politici a fare politica. Che significa, soprattutto,*

*agire nell'interesse di tutti*"<sup>42</sup>. Un monito ed una pesante eredità che la politica e la società civile hanno il dovere di raccogliere per poter governare il territorio.

Sostenere e incrementare le esperienze esistenti, raccontarne la storia, tentare nuove strade significa fare dell'educazione alla legalità un momento essenziale ed irrinunciabile della vita democratica. *“Raccontare questa storia vuol dire far rivivere una memoria che fa parte a pieno titolo della storia migliore del nostro paese e ritrovare le radici di un'identità”*<sup>43</sup>. Una memoria rivolta al futuro, per difendere e valorizzare lo straordinario patrimonio collettivo accumulato nel corso dell'ultimo secolo e mezzo. Una ricchezza significativa, fatta di iniziativa, radicamento e pluralismo, una miniera di esperienze educative e politiche diffusa in tutto il Paese. *“E' ormai più di un ventennio che l'emergenza mafiosa funesta il nostro Paese e non accenna a finire. Si tratta del ciclo più lungo che si sia manifestato nella storia di questo fenomeno da quando è stato isolato e classificato con un nome specifico, poco più di un secolo fa, sulla capacità o incapacità dello Stato ad affrontare il secolare problema sulle risorse, le strategie e gli strumenti che esso ha mobilitato e posto in atto per un tale fine. Alla compattezza della mafia si contrappone la realtà di uno Stato debole, il cui impegno in questo settore è episodico, emotivo, fluttuante, la cui struttura risente della sua recente formazione, decentrato, diviso ancora oggi in tanti centri di potere, non in grado di organizzare la lotta come farebbero Francia, Inghilterra e Stati Uniti”*<sup>44</sup>.

Oggi, guardando alle esperienze riportate in questo lavoro la situazione, soprattutto nelle prefetture e negli Enti Locali, sembra essersi modificata. Qualche anno fa, infatti, ancora si pensava alla lotta alla mafia al singolare e c'era chi sosteneva che dovesse essere affidata unicamente all'apparato repressivo-giudiziario, o chi poneva l'accento sulla questione sociale, o sulla lotta politica, o sulla questione economica. La lotta alla mafia non si fa da soli e non c'è una sola via, servono integrazione, convergenza e condivisione.

A conclusione del presente lavoro, il bilancio a cui tengo maggiormente non è fatto di cifre, che pure sono importanti per dare il segno e il senso di questo impegno istituzionale e civile, la legislazione in materia di trasparenza, i provvedimenti varati

---

<sup>42</sup> Tratto dall'intervento di P. Borsellino al convegno *La lotta alla mafia*, tenutosi presso il Liceo “Visconti”, Roma 4/5/1989.

<sup>43</sup> Tratto dall'Introduzione di U. Santino a *Storia del movimento antimafia*, Editori Riuniti, 2000.

<sup>44</sup> R. Mangiameli, *La mafia tra stereotipo e storia*, S. Sciascia Editore, 2000.

sull'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione, gli interventi normativi e sociali messi in campo per diffondere la cultura della legalità, la confisca dei beni ai mafiosi e il loro riutilizzo per fini sociali costituiscono strumenti preziosi per ribadire la forte e irrinunciabile tensione alla continuità, la capacità di andare avanti, oltre le ondate emotive o la sporadica indignazione.

Leonardo Sciascia diceva che il peccato più grave dei siciliani è ritenere che le idee non possano cambiare le cose, che il mondo non possa essere diverso da come è stato. Eppure, in questa tesi, è dimostrato che esiste una Sicilia e un'Italia che ogni giorno cerca di migliorare, tra contraddizioni e disillusioni, e che ha già intrapreso un progetto di cambiamento coerente e profondo a partire dagli amministratori locali. E' nei percorsi concreti della partecipazione, senza i quali la democrazia resta parola vuota, che dobbiamo ricercare e rintracciare il senso profondo della politica. Solo così si costruiscono pratiche di uguaglianza e protagonismo e si dilatano le opportunità decisionali di ciascuno. L'antimafia della repressione deve perciò essere accompagnata dall'antimafia dei diritti, della correttezza politica e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione. Non c'è legalità senza giustizia sociale, perché nella mancanza di giustizia si annidano tutti i presupposti del sopruso e dell'arbitrio, che costituiscono l'humus di ogni mafiosità e di ogni mafia. La legge è smentita in sé quando non è "uguale per tutti", la legalità è smentita in sé quando non diventa fattore propulsivo della massima integrazione sociale. La mafia ha paura della democrazia, ha bisogno del silenzio dei cittadini e non sopporta le piazze piene, lo spirito critico, di indignazione e di interrogazione. *"L'organizzazione oggi chiamata Cosa Nostra, con diversi nomi, in diversi tempi e sotto diversi regimi, è attiva da moltissimi anni, è vecchia ma non teme la modernità: speriamo che questa formidabile continuità storica possa essere al più presto interrotta"*<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> S. Lupo, *Storia della mafia – dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli Editore, Roma 1996.

# APPENDICE

## Allegato 1: Legislazione

**1.1 Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, n. 300, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.***

### TITOLO III

#### L'Amministrazione Periferica

#### Articolo 11

#### *(L'Ufficio Territoriale del Governo)*

*(Estratto)*

1. Le prefetture sono trasformate in uffici territoriali del governo.
2. Gli uffici territoriali del governo mantengono tutte le funzioni di competenza delle prefetture, assumono quelle ad essi assegnate dal presente decreto e, in generale, sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. Sono in ogni caso fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome.
3. Il prefetto preposto all'ufficio territoriale del governo nel capoluogo della regione assume anche le funzioni di commissario del governo.
4. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede alla specificazione dei compiti e delle responsabilita' dell'ufficio territoriale del governo, al riordino, nell'ambito dell'ufficio territoriale del governo, dei compiti degli uffici periferici delle amministrazioni diverse da quelle di cui al comma 5 e all'accorpamento, nell'ambito dell'ufficio territoriale del governo, delle relative strutture, garantendo la concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali da esercitarsi unitariamente, assicurando un'articolazione organizzativa e funzionale atta a valorizzare le specificita' professionali, con particolare riguardo alle competenze di tipo tecnico. Il regolamento disciplina inoltre le modalita' di svolgimento in sede periferica da parte degli uffici territoriali del governo di funzioni e compiti di amministrazione periferica la cui competenza ecceda l'ambito provinciale. Il regolamento prevede altresì il mantenimento dei ruoli di provenienza per il personale delle strutture periferiche trasferite all'ufficio territoriale del governo e della disciplina vigente per il reclutamento e l'accesso ai suddetti ruoli, nonche' la dipendenza funzionale dell'ufficio territoriale del governo o di sue articolazione dai ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza.
5. Le disposizioni dei commi precedenti non si applicano alle amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica

istruzione, dei beni e delle attività culturali; non si applicano inoltre agli uffici i cui compiti sono attribuiti dal presente decreto legislativo ad agenzie. Il titolare dell'ufficio territoriale del governo è coadiuvato da una conferenza permanente, da lui presieduta e composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato. Il titolare dell'ufficio territoriale di governo nel capoluogo della regione è coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato.

*(Omissis)*

**1.2 D.P.R. n. 287 del 17 maggio 2001, Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.**

*(Estratto)*

**Art. 1. - Compiti dell'Ufficio territoriale del Governo**

1. L'Ufficio territoriale del Governo, di seguito abbreviato in Ufficio del Governo, è la struttura del Governo sul territorio a competenza generale e fa parte della organizzazione periferica del Ministero dell'interno dal quale dipende.

2. L'Ufficio del Governo assicura:

a) il supporto al prefetto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo, di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio e nell'espletamento dei compiti di collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali interessati;

b) il supporto al prefetto nell'esercizio delle funzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza nonché nell'espletamento dei compiti in materia di difesa civile e protezione civile;

c) il supporto al prefetto del capoluogo regionale nell'esercizio delle funzioni di commissario del Governo in posizione di dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri;

d) l'esercizio a livello regionale o provinciale di funzioni e compiti del Ministero dell'interno;

e) l'esercizio a livello periferico delle funzioni e dei compiti, non affidati ad agenzie dei Ministeri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti e del lavoro, della salute e delle politiche sociali, avvalendosi del personale assegnato dalle rispettive amministrazioni;

f) l'esercizio a livello periferico delle funzioni per le quali il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e le Agenzie per le normative e i controlli tecnici e per la proprietà industriale ritengono di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, degli Uffici del Governo;

g) l'esercizio a livello periferico delle funzioni per le quali disposizioni di legge o di regolamento prevedono l'avvalimento, da parte delle altre amministrazioni dello Stato, degli Uffici del Governo.

3. L'Ufficio del Governo mantiene tutte le funzioni di competenza delle prefetture. Assicura l'esercizio da parte del prefetto di ogni altro compito che gli e' affidato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dal Ministro per la funzione pubblica e dagli altri Ministri, sentito il Ministro dell'interno, e svolge tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente attribuite ad altri uffici. Assicura, inoltre, l'esercizio da parte del prefetto dei necessari rapporti funzionali con i dirigenti preposti alle strutture di primo livello degli altri Ministeri.

## **Art. 2. - Compiti del prefetto titolare dell'Ufficio territoriale del Governo**

1. Il prefetto, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio, si avvale dell'Ufficio del Governo, di cui e' titolare:

a) per fornire, a richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, gli elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, e per attuarne le determinazioni;

b) per effettuare, secondo le direttive generali e gli atti di impulso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri di settore, sentito il Ministero dell'Interno, studi, rilevazioni e verifiche ai fini della razionale distribuzione delle competenze tra gli uffici periferici dello Stato, formulando proposte dirette alla eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna struttura periferica, sia fra strutture diverse o tra organi amministrativi e organi tecnici;

c) per promuovere, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, la semplificazione delle procedure, la riduzione dei tempi dei procedimenti ed il contenimento dei relativi costi, proponendo la stipula di accordi tra enti e uffici diversi per regolare il coordinamento delle relative attivita' e le modalita' di avvalimento da parte di un ufficio delle strutture e dei servizi di un altro ufficio;

d) per favorire e promuovere, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza Stato-citta' ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

e) per promuovere progetti di istituzione di centri interservizi comuni a piu' amministrazioni, predisponendo, su incarico dei soggetti aderenti, i relativi schemi di convenzione e curandone l'attuazione con le modalita' ivi previste;

f) per promuovere e coordinare le iniziative, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, finalizzate a dare attuazione alle leggi generali sul procedimento amministrativo, sulla cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e sull'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali degli uffici;

g) per curare, su richiesta del Dipartimento della funzione pubblica, le procedure decentrate di reclutamento del personale secondo le disposizioni dell'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

2. Il titolare dell'Ufficio del Governo del capoluogo regionale, oltre alle funzioni di cui al comma 1, esercita le funzioni di commissario del Governo ai sensi dell'articolo 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e di ogni altra disposizione che ne regola la competenza. Nell'esercizio di tali funzioni, si avvale degli altri Uffici del Governo nell'ambito della regione al fine di: a) favorire e promuovere la attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni e di conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali, regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; b) verificare l'attuazione, da parte degli Uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza Stato-regioni e nella Conferenza unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale, provinciale e degli enti locali, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 15 marzo 1998, n. 112.

### **Art. 3. - Convenzioni e conferenze di servizi**

1. Le convenzioni tra le amministrazioni dello Stato e le regioni volte a regolare, in conformità agli schemi approvati dalla Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità di utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali, sono promosse e stipulate, per conto dello Stato, dal titolare dell'Ufficio del Governo competente per territorio.

2. Il titolare dell'Ufficio del Governo, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza unitaria del Governo sul territorio, per la cura di interessi statali attribuiti al predetto Ufficio può sempre indire la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. La conferenza può essere altresì indetta dal titolare dell'Ufficio del Governo in caso di procedimenti amministrativi connessi quando la relativa indizione è chiesta dal presidente della giunta regionale o da uno o più degli enti locali coinvolti.

### **Art. 4. - Conferenza permanente e sezioni**

1. Nell'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 1 e 2, il titolare dell'Ufficio del Governo è coadiuvato da una conferenza permanente dallo stesso presieduta e composta: a) dai responsabili degli altri uffici periferici delle amministrazioni dello Stato; b) dai responsabili delle strutture periferiche delle agenzie di cui al titolo II del decreto legislativo

30 luglio 1999, n. 300, ove costituite secondo le disposizioni che ne regolano l'autonomia organizzativa; c) dai responsabili delle strutture periferiche degli enti pubblici a carattere nazionale e degli altri enti pubblici operanti nella provincia, esclusi gli enti territoriali, gli enti di loro derivazione e gli enti dotati di autonomia funzionale.

2. La conferenza opera articolandosi in sezioni corrispondenti, in linea di massima, alle seguenti aree e settori organici di materie: a) amministrazioni d'ordine; b) sviluppo economico e attivita' produttive; c) territorio, ambiente e infrastrutture; d) servizi alla persona e alla comunita'. La conferenza permanente delibera in ordine alle modalita' del proprio funzionamento.

3. Alle singole sezioni della conferenza permanente partecipano i responsabili delle strutture e degli uffici di cui al comma 1 competenti per il territorio della provincia e i responsabili delle strutture e degli uffici competenti dell'Ufficio del Governo. Nel capoluogo di regione partecipano anche i responsabili delle strutture e degli uffici competenti per l'intero territorio regionale o per parti di esso non coincidenti con quello di una provincia. In relazione agli argomenti posti all'ordine del giorno, sono invitati a partecipare alle singole sedute i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria. Possono essere, inoltre, invitati a partecipare anche i rappresentanti delle istituzioni universitarie, i soggetti esponenziali di organismi sociali e ordini professionali, i gestori di pubblici servizi e di servizi di pubblica utilita' ed esperti.

4. Le sezioni della conferenza permanente deliberano in ordine alle modalita' e ai termini del concorso di ciascuna struttura o ufficio in essa rappresentati alla acquisizione dei dati e degli elementi conoscitivi necessari per la assunzione, da parte del titolare dell'Ufficio del Governo, delle iniziative di cui all'articolo 2, al monitoraggio sullo stato di attuazione delle leggi di interesse generale per la pubblica amministrazione, alla elaborazione di studi e ricerche su aspetti funzionali, gestionali e organizzativi comuni a piu' strutture amministrative.

5. Alle sedute della conferenza permanente e delle sezioni possono essere invitati a partecipare anche i rappresentanti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali di volta in volta interessati.

6. Al fine di garantire il reciproco raccordo e la reciproca informazione nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 2, il titolare dell'Ufficio del Governo del capoluogo regionale promuove riunioni di coordinamento con i titolari degli altri Uffici del Governo nell'ambito della regione, anche ad iniziativa di questi ultimi.

*(Omissis)*



### **1.3 Decreto Legge n. 152 del 13 maggio 1991, *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa.***

#### **Capo VIII**

#### **Disposizioni in materia di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa**

*(Estratto)*

#### **Art. 14**

1. Per l'espletamento delle procedure relative ad appalti di opere pubbliche, pubbliche forniture e pubblici servizi, le province, i comuni, i rispettivi consorzi, le unioni di comuni e le comunità montane, fermi restando i compiti e le responsabilità stabiliti in materia dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, possono avvalersi di un'apposita unità specializzata istituita dal presidente della giunta regionale presso ciascun ufficio del genio civile.

2. il competente provveditorato regionale alle opere pubbliche, nonché l'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno forniscono la necessaria assistenza tecnica.

3. All'unità specializzata di cui al comma 1 può essere altresì preposto un funzionario con qualifica dirigenziale della regione o dello Stato. In quest'ultimo caso, il presidente della giunta regionale procede d'intesa con il Ministero dal quale il funzionario dipende.

3 bis. Il commissario del Governo presso la regione, per gli appalti di opere pubbliche o di pubbliche forniture o di pubblici servizi di competenza della regione, ed il prefetto, per quelli di competenza dei comuni, delle province, dei consorzi di comuni e province, delle unioni di comuni, delle unità sanitarie locali, delle comunità montane, delle aziende speciali di comuni e province e degli altri enti pubblici locali con sede nella provincia, possono richiedere all'ente od organo interessato notizie e informazioni sull'espletamento della gara d'appalto, e sull'esecuzione del contratto di appalto.

3 ter. Nel caso in cui, sulla base di elementi comunque acquisiti, emergono inefficienze, ritardi anche nell'espletamento della gara d'appalto, disservizi, anomalie o pericoli di condizionamenti mafiosi o criminali, il commissario del Governo ed il prefetto, nell'ambito delle attribuzioni di cui al comma 3-bis, d'intesa con il presidente della giunta regionale, provvedono, senza indugio, a nominare un apposito collegio di ispettori, con il compito di verificare la correttezza delle procedure di appalto e di acquisire ogni utile notizia sulla impresa o imprese partecipanti alla gara di appalto o aggiudicatarie o comunque partecipanti all'esecuzione dell'appalto stesso.

3 quater. Il collegio degli ispettori è formato da un magistrato della giurisdizione ordinaria o amministrativa che lo presiede, e da due funzionari dello Stato o della regione.

3 quinquies. Il provvedimento di nomina del collegio degli ispettori indica il termine entro il quale il collegio stesso deve riferire sul risultato delle indagini. Anche prima di concludere l'indagine, il collegio degli ispettori può proporre all'amministrazione o all'ente interessato la sospensione della gara d'appalto o della esecuzione del contratto di appalto ed informare gli organi amministrativi competenti sulle eventuali responsabilità riscontrate a carico di amministratori, pubblici dipendenti, liberi professionisti o imprese. Il collegio informa l'autorità giudiziaria nel caso in cui dall'indagine emergano indizi di reato o estremi per l'applicazione della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

3 sexies. Sulla base delle indicazioni formulate dal collegio degli ispettori a conclusione dell'indagine, l'amministrazione o l'ente interessato adottano tutti i necessari provvedimenti e, se ricorrono gravi motivi, possono disporre d'autorità la revoca della gara di appalto o la rescissione del contratto d'appalto. In tal caso, al fine di garantire che l'esecuzione dell'opera pubblica, della pubblica fornitura o del pubblico servizio non abbia a subire pregiudizio alcuno, possono avvalersi dell'unità specializzata di cui al comma 1.

3 septies. L'eventuale ricorso contro il provvedimento adottato a norma del comma 3-sexies non ne sospende l'esecuzione.

3 octies. Nella regione Trentino-Alto Adige, alle finalità del presente articolo provvedono le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito della propria organizzazione.

*(omissis)*

#### **1.4 D.P.R. n. 252 del 3 giugno 1998, *Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia.***

##### **Capo I - Disposizioni di carattere generale**

###### **Art. 1. Oggetto e ambito di applicazione**

1. Le disposizioni del presente regolamento disciplinano le modalità con le quali le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché i concessionari di opere pubbliche possono acquisire la prescritta documentazione circa la sussistenza di una delle cause di decadenza, di divieto o di sospensione di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e dei tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490.

2. La documentazione di cui al comma 1 non è comunque richiesta:

a) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui al comma 1;

b) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui alla lettera a) ed altri soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli aventi funzioni di amministrazione e di controllo sono

sottoposti, per disposizione di legge o di regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una delle cause di sospensione, di decadenza o di divieto previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575;

c) per il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni o licenze di polizia di competenza delle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza;

d) per la stipulazione o approvazione di contratti e per la concessione di erogazioni a favore di chi esercita attività agricole o professionali, non organizzate in forma di impresa, nonché a favore di chi esercita attività artigiana in forma di impresa individuale;

e) per i provvedimenti, gli atti, i contratti e le erogazioni il cui valore complessivo non supera i 300 milioni di lire.

## **Art. 2. Validità e ambiti soggettivi della documentazione antimafia**

1. La documentazione prevista dal presente regolamento è utilizzabile per un periodo di sei mesi dalla data del rilascio, anche per altri procedimenti riguardanti i medesimi soggetti. È consentito all'interessato di utilizzare la comunicazione di cui all'articolo 3, in corso di validità conseguita per altro procedimento, anche in copia autentica.

2. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, d'ora in avanti indicati come «amministrazioni», che acquisiscono la documentazione prevista dal presente regolamento, di data non anteriore a sei mesi, adottano il provvedimento richiesto e gli atti conseguenti o esecutivi, compresi i pagamenti, anche se il provvedimento o gli atti sono perfezionati o eseguiti in data successiva alla scadenza di validità della predetta documentazione.

3. Quando si tratta di associazioni, imprese, società e consorzi, la documentazione prevista dal presente regolamento deve riferirsi, oltre che all'interessato: a) alle società; b) per le società di capitali anche consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, per le società cooperative, di consorzi cooperativi, per i consorzi di cui al libro V, titolo X, capo II, sezione II, del codice civile, al legale rappresentante e agli eventuali altri componenti l'organo di amministrazione, nonché a ciascuno dei consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detenga una partecipazione superiore al 10 per cento, ed ai soci o consorziati per conto dei quali le società consortili o i consorzi operino in modo esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione; c) per i consorzi di cui all'articolo 2602 del codice civile, a chi ne ha la rappresentanza e agli imprenditori o società consorziate; d) per le società in nome collettivo, a tutti i soci; e) per le società in accomandita semplice, ai soci accomandatari; f) per le società di cui all'articolo 2506 del codice civile, a coloro che le rappresentano stabilmente nel territorio dello Stato.

3-bis. Per le società di capitali di cui al comma 3, lettera b), concessionarie nel settore dei giochi pubblici, la documentazione prevista dal presente regolamento deve riferirsi, oltre ai soggetti indicati nello stesso comma 3, lettera b), anche ai soci persone fisiche che detengono, anche indirettamente, una partecipazione al capitale od al patrimonio superiore al 2 per cento, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. Nell'ipotesi in cui i soci persone fisiche

detengano la partecipazione superiore alla predetta soglia mediante altre società di capitali, la documentazione deve riferirsi anche al legale rappresentante e agli eventuali componenti dell'organo di amministrazione della società, alle persone fisiche che, direttamente o indirettamente, controllano tale società, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. La documentazione di cui al periodo precedente deve riferirsi anche al coniuge non separato. *(comma introdotto dall'art. 24, comma 24, legge n. 111 del 2011, poi così modificato dall'art. 10, comma 2, lettera a), legge n. 44 del 2012).*

## **Capo II – Certificazioni e Comunicazioni**

### **Sezione I – Comunicazioni della Prefettura**

#### **Art. 3. Comunicazioni per iscritto**

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, la documentazione circa la sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, su richiesta nominativa della stessa amministrazione, anche per elenchi, è effettuata mediante comunicazione scritta della prefettura della provincia in cui l'amministrazione ha sede, ovvero, se richiesta dai soggetti privati interessati, dalla prefettura della provincia in cui gli stessi risiedono o hanno sede, soltanto quando: a) i collegamenti informatici o telematici di cui all'articolo 4 non sono attivati o non sono comunque operanti, ovvero l'attestazione risultante richiede la conferma scritta della prefettura; b) il certificato rilasciato dalla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, è privo della dicitura antimafia di cui all'articolo 9.

2. La richiesta da parte dei soggetti privati interessati, corredata della documentazione di cui all'articolo 10, comma 3, ancorché priva della dicitura di cui all'articolo 9, ovvero della documentazione di cui all'articolo 10, comma 4, è ammessa previa informativa all'amministrazione procedente e può essere effettuata da persona delegata. La delega può indicare anche la persona incaricata del ritiro ed è sempre effettuata con atto recante sottoscrizione autenticata. La delega deve essere esibita, unitamente ad un documento di identificazione, sia all'atto della richiesta, che all'atto del ritiro. Nel caso di ritiro a mezzo di persona delegata, la comunicazione è rilasciata in busta chiusa a nome del richiedente.

3. La comunicazione è rilasciata entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta.

#### **Art. 4. Comunicazioni in via telematica**

1. La documentazione circa la sussistenza delle cause di sospensione, di divieto o di decadenza previste dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, può essere conseguita mediante l'utilizzazione di collegamenti informatici o telematici tra le amministrazioni interessate ed una o più prefetture dotate di specifico archivio automatizzato, attivati sulla base di convenzioni approvate dal Ministero dell'interno, in modo da: a) attestare con strumenti automatizzati l'inesistenza delle predette cause interdittive, allo scopo di conseguire risultati equivalenti alle comunicazioni di cui all'articolo 3; b) rendere accessibili alle prefetture competenti le segnalazioni relative alle attestazioni prodotte.

2. Nessun provvedimento di diniego o altrimenti sfavorevole all'interessato può essere adottato o eseguito sulla base delle segnalazioni trasmesse a norma del comma 1 senza specifica comunicazione di conferma da effettuarsi, a cura della prefettura competente, anche mediante elenchi cumulativi, entro quindici giorni dalla richiesta nominativa.

#### **Art. 5. Autocertificazione**

1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 10, i contratti e subcontratti relativi a lavori o forniture dichiarati urgenti ed i provvedimenti di rinnovo conseguenti a provvedimenti già disposti, sono stipulati, autorizzati o adottati previa acquisizione di apposita dichiarazione con la quale l'interessato attesti che nei propri confronti non sussistono le cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575. La sottoscrizione della dichiarazione deve essere autenticata con le modalità dell'articolo 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15. *(l'autentica della firma è stata soppressa dall'articolo 47, del d.P.R. n. 445 del 2000).*

2. La predetta dichiarazione è resa dall'interessato anche quando gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione riguardano: a) attività private, sottoposte a regime autorizzatorio, che possono essere intraprese su denuncia di inizio da parte del privato alla pubblica amministrazione competente; b) attività private sottoposte alla disciplina del silenzio-assenso, indicate nella tabella C annessa al regolamento approvato con D.P.R. 26 aprile 1992, n. 300, e successive modificazioni e integrazioni.

### **Sezione II – Certificati camerali**

#### **Art. 6. Certificazioni o attestazioni delle camere di commercio, industria e artigianato**

1. Le certificazioni o attestazioni delle camere di commercio, industria e artigianato, d'ora in avanti indicate come camere di commercio, recanti la dicitura di cui all'articolo 9, sono equiparate, a tutti gli effetti, alle comunicazioni delle prefetture che attestano l'insussistenza delle cause di decadenza, divieto o sospensione di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575.

2. L'acquisizione agli atti dell'amministrazione interessata e degli altri soggetti di cui all'articolo 1 del presente regolamento, ovvero del concessionario di opere o servizi pubblici, delle certificazioni o attestazioni di cui al comma 1, munite della dicitura ivi prevista, rilasciate in data non anteriore a sei mesi, esonera dalla richiesta della comunicazione prevista dall'articolo 3 e dall'acquisizione dell'autocertificazione di cui all'articolo 5.

3. Le richieste delle certificazioni o attestazioni di cui al comma 1 devono essere presentate alle camere di commercio dalla persona interessata o da persona dalla stessa delegata a norma dell'articolo 3, comma 2.

4. Le attestazioni o certificazioni delle camere di commercio prive della dicitura di cui all'articolo 9 non implicano di per sé la sussistenza di una delle cause di decadenza, di divieto o di sospensione di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, ma in tal caso deve essere richiesta la comunicazione di cui all'articolo 3.

5. Le camere di commercio, nell'esercizio della loro attività amministrativa, utilizzano il collegamento telematico disciplinato dal presente regolamento per acquisire, nei casi previsti dalla legge, le comunicazioni di cui all'articolo 3.

#### **Art. 7. Collegamento telematico**

1. È attivato un collegamento telematico tra il sistema informativo delle camere di commercio e il sistema informativo del Ministero dell'interno messo a disposizione della prefettura di Roma.

2. Il sistema informativo delle camere di commercio è quello di cui agli articoli 21, comma 4, e 23, comma 2, del D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, operante, tra l'altro, per il trattamento automatizzato degli elenchi, ruoli, albi e registri delle camere di commercio.

3. Per le finalità di cui al comma 1, il centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge dell'aprile 1981, n. 121, d'ora in avanti indicato come C.E.D., costituisce un apposito archivio informatico contenente l'elenco delle persone alle quali sono stati comminati i provvedimenti di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575.

4. Per ciascuna persona sono inseriti nell'archivio informatico i seguenti dati: a) cognome e nome; b) sesso; c) data e provincia di nascita; d) cittadinanza; e) comune di residenza.

5. Il C.E.D. garantisce la completezza e l'aggiornamento costante dell'archivio.

6. Il C.E.D. rende accessibile, con modalità telematica, l'archivio di cui al comma 3 al sistema informativo messo a disposizione della prefettura di Roma e, per il tramite di questo, a quello delle camere di commercio per l'effettuazione di interrogazioni nominative o per l'acquisizione delle comunicazioni previste dagli articoli 3 e 4.

#### **Art. 8. Procedure per l'interrogazione dell'archivio**

1. L'interrogazione nominativa di cui all'articolo 7, comma 6, è effettuata da dipendenti delle camere di commercio addetti alle certificazioni e attestazioni previste dal presente regolamento, appositamente abilitati dal responsabile del procedimento individuato in base alle norme organizzative delle singole camere di commercio.

2. Il sistema di collegamento deve garantire la individuazione del dipendente che effettua ciascuna interrogazione.

3. Il sistema informativo delle camere di commercio garantisce che qualora l'interrogazione nominativa di cui all'articolo 7, comma 6, corrisponda ad una iscrizione presente nell'archivio informatico di cui all'articolo 7, comma 3: a) sia sospeso il rilascio del certificato relativo alle iscrizioni di cui all'articolo 10, comma 1, lettere d) ed e), della legge 31 maggio 1965, n. 575; b) sia consentito il rilascio del certificato relativo all'iscrizione nel registro delle imprese o ad altre iscrizioni diverse da quelle indicate nella lettera a), privo della dicitura di cui all'articolo 9.

4. Il sistema informativo delle camere di commercio garantisce, altresì, qualora l'interrogazione nominativa di cui all'articolo 7, comma 6, risulti negativa, che venga automaticamente inserita

nel testo della certificazione o attestazione richiesta la apposita dicitura di cui all'articolo 9. In ogni caso, le camere di commercio possono rilasciare le certificazioni e le attestazioni di cui al presente decreto prive della predetta dicitura quando l'interessato ne faccia espressa richiesta.

5. Nei casi previsti dal comma 3, il dipendente della camera di commercio informa l'interessato che occorre acquisire presso la competente prefettura la comunicazione di cui all'articolo 3, anche per i provvedimenti di competenza delle camere di commercio, quando deve disporsi la sospensione o cancellazione dell'iscrizione.

6. Gli elementi essenziali di ogni certificato rilasciato sono conservati in un apposito archivio informatico del sistema informativo delle camere di commercio accessibile telematicamente da parte delle prefetture interessate.

7. Il sistema informativo delle camere di commercio collabora con il C.E.D. per consentire l'abbinamento a ciascun nominativo, presente nell'archivio costituito a norma dell'articolo 7, del relativo codice fiscale.

#### **Art. 9. Dicitura antimafia**

1. Le certificazioni delle camere di commercio sono equiparate alle comunicazioni qualora riportino in calce la seguente dicitura: «*Nulla osta ai fini dell'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni. La presente certificazione è emessa dalla C.C.I.A.A. utilizzando il collegamento telematico con il sistema informativo utilizzato dalla prefettura di Roma*».

2. Con apposito decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, emanato a norma dell'articolo 24, comma 1, del D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581, sono definiti i certificati di iscrizione nel registro delle imprese, recanti la dicitura di cui al comma 1, relativi ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 3.

3. Con lo stesso decreto sono altresì stabiliti i modelli di certificazione previsti dal presente regolamento e relativi agli altri registri, albi, ruoli ed elenchi tenuti dalle camere di commercio.

### **Capo III – Informazioni del Prefetto**

#### **Art. 10. Informazioni del prefetto**

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, ed in deroga alle disposizioni dell'articolo 4 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, fatto salvo il divieto di frazionamento di cui al comma 2 del predetto articolo, le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli altri soggetti di cui all'articolo 1, devono acquisire le informazioni di cui al comma 2 del presente articolo, prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire le concessioni o erogazioni indicati nell'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, il cui valore sia: a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati; b) superiore a 300 milioni di lire per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo

o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali; c) superiore a 300 milioni di lire per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni o cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche.

2. Quando, a seguito delle verifiche disposte dal prefetto, emergono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate, le amministrazioni cui sono fornite le relative informazioni, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

3. Le informazioni del prefetto, sono richieste dall'amministrazione interessata, indicando l'oggetto e il valore del contratto, subcontratto, concessione o erogazione ed allegando, esclusivamente, copia del certificato di iscrizione dell'impresa presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura corredato della apposita dicitura antimafia. Nel caso di società consortili o di consorzi, il certificato è integrato con la indicazione dei consorziati che detengono una quota superiore al 10% del capitale o del fondo consortile, nonché dei consorziati per conto dei quali la società consortile o il consorzio opera in modo esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione. Per le imprese di costruzioni il certificato è integrato con l'indicazione del direttore tecnico.

4. In luogo o ad integrazione del certificato di cui al comma 3 può essere allegata una dichiarazione del legale rappresentante recante le medesime indicazioni.

5. Ai fini di cui ai commi 1 e 2, la richiesta di informazioni è inoltrata al prefetto della provincia nella quale hanno residenza o sede le persone fisiche, le imprese, le associazioni, le società o i consorzi interessati ai contratti e subcontratti di cui al comma 1, lettere a) e c), o che siano destinatari degli atti di concessione o erogazione di cui alla lettera b) dello stesso comma 1.

6. La richiesta può essere effettuata anche dal soggetto privato interessato o da persona da questi specificamente delegata, previa comunicazione all'amministrazione destinataria di voler procedere direttamente a tale adempimento. La delega deve risultare da atto recante sottoscrizione autenticata e deve essere esibita unitamente ad un documento di identificazione personale. In ogni caso la prefettura fa pervenire le informazioni direttamente all'amministrazione indicata dal richiedente.

7. Ai fini di cui al comma 2 le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa sono desunte: a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluno dei delitti di cui agli articoli 629, 644, 648-bis, e 648-ter del codice penale, o dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale; b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di cui agli articoli 2-bis, 2-ter, 3-bis e 3-quater della legge 31 maggio 1965, n. 575; c) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno, ovvero richiesti ai prefetti competenti per quelli da effettuarsi in altra provincia.

8. La prefettura competente estende gli accertamenti pure ai soggetti, residenti nel territorio dello Stato, che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi



dell'impresa e, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito delle informazioni al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa.

9. Le disposizioni dell'articolo 1-septies del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, come successivamente integrato dalla legge 15 novembre 1988, n. 486, non si applicano alle informazioni previste dal presente articolo, salvo che gli elementi o le altre indicazioni fornite siano rilevanti ai fini delle valutazioni discrezionali ammesse dalla legge. Sono fatte salve le procedure di selezione previste dalle disposizioni in vigore in materia di appalti, comprese quelle di recepimento di direttive europee.

#### **Art. 11. Termini per il rilascio delle informazioni**

1. Quando le verifiche disposte siano di particolare complessità, il prefetto ne dà comunicazione senza ritardo all'amministrazione interessata e fornisce le informazioni acquisite entro i successivi trenta giorni.

2. Decorso il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione della richiesta, ovvero, nei casi d'urgenza, anche immediatamente dopo la richiesta, le amministrazioni procedono anche in assenza delle informazioni del prefetto. In tale caso, i contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui al comma 1 sono corrisposti sotto condizione risolutiva e l'amministrazione interessata può revocare le autorizzazioni e le concessioni o recedere dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite.

3. Le facoltà di revoca e di recesso di cui al comma 2 si applicano anche quando gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati successivamente alla stipula del contratto, alla concessione dei lavori o all'autorizzazione del subcontratto.

4. Il versamento delle erogazioni di cui alla lettera f) dell'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, può essere in ogni caso sospeso fino a quando pervengono le informazioni che non sussistono le cause di divieto o di sospensione di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, né il divieto di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 490 del 1994.

#### **Art. 12. Disposizioni relative ai lavori pubblici**

1. Se taluna delle situazioni indicate nell'articolo 10, comma 7, interessa un'impresa diversa da quella mandataria che partecipa ad un'associazione o raggruppamento temporaneo di imprese, le cause di divieto o di sospensione di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e quelle di divieto di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 490 del 1994, non operano nei confronti delle altre imprese partecipanti quando la predetta impresa sia estromessa o sostituita anteriormente alla stipulazione del contratto o alla concessione dei lavori. La sostituzione può essere effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione delle informazioni del prefetto qualora esse pervengano successivamente alla stipulazione del contratto o alla concessione dei lavori.

2. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche nel caso di consorzi non obbligatori.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e con il Ministro dei lavori pubblici, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono individuate le modalità per l'interscambio dei dati di cui all'articolo 10, comma 7, allo scopo di raccordare le procedure di rilascio delle informazioni del prefetto e quelle relative alla tenuta dell'Albo nazionale dei costruttori, nel rispetto delle disposizioni di legge sul trattamento dei dati personali.

4. Il prefetto della provincia interessata all'esecuzione delle opere e dei lavori pubblici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 490 del 1994, è tempestivamente informato dalla stazione appaltante della pubblicazione del bando di gara e svolge gli accertamenti preliminari sulle imprese locali per le quali il rischio di tentativi di infiltrazione mafiosa, nel caso di partecipazione ai lavori, è ritenuto maggiore. L'accertamento di una delle situazioni indicate dall'articolo 10, comma 7, comporta il divieto dell'appalto o della concessione dell'opera pubblica, nonché del subappalto, degli altri subcontratti, delle cessioni o dei cottimi, comunque denominati, indipendentemente dal valore delle opere o dei lavori.

#### **Art. 13. Abrogazioni**

1. Ai sensi dell'articolo 20, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 17, comma 94, della legge 15 maggio 1997, n. 127, dalla data di entrata in vigore del presente regolamento si intendono abrogati: a) il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e con il Ministro dell'industria dei commercio e dell'artigianato, 16 dicembre 1987, n. 486; b) gli articoli 2, 3 e 5 del decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490; c) l'articolo 5 della legge 17 gennaio 1994, n. 47.

#### **Art. 14. Entrata in vigore**

1. Il presente regolamento entra in vigore il sessantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

## **Allegato 2: Intese e accordi istituzionali**

### ***2.1 Protocollo di legalità ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – Prefettura di Venezia.***

#### **Premesso**

che l'art. 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, relativo agli accordi tra amministrazioni pubbliche, stabilisce che le stesse possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

che, con Decreto del 14 marzo 2003, il Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero della Giustizia ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha disciplinato le procedure di monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti industriali connessi alla realizzazione delle "grandi opere" per la prevenzione e la repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa;

che l'art. 2 della Legge 15 luglio 2009, n. 94, ha esteso l'ambito di applicazione di tale azione di monitoraggio a tutte le opere pubbliche attraverso un ampliamento dei poteri del Prefetto di accesso ai cantieri, avvalendosi dei Gruppi Interforze di cui al citato Decreto del 14 marzo 2003;

che, con Decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2010, n. 150, è stato adottato il Regolamento che disciplina il rilascio delle informazioni antimafia a seguito di accessi e accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici;

che, al fine di introdurre ulteriori stringenti controlli volti a scongiurare eventuali traffici illeciti da parte di soggetti collusi con la mafia, è stata approvata la Legge 13 agosto 2010 n. 136, recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" che prevede, tra l'altro, all'art. 3, la tracciabilità dei flussi finanziari connessi ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di beni;

che, con Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n.159, è stato adottato il "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n.136";

che, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 agosto 2011, sono state dettate norme per la promozione dell'istituzione, in ambito regionale, della stazione unica appaltante, attraverso la sensibilizzazione delle Amministrazioni aggiudicatrici;

che il 21 novembre 2000 il Ministero dell'Interno e l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici hanno sottoscritto un protocollo d'intesa finalizzato, tra l'altro, a conseguire, tramite le Prefetture, la promozione e la tutela della legalità e trasparenza nel settore degli appalti

attraverso appositi “Protocolli di Legalità” tra Prefetture e Amministrazioni Pubbliche e/o soggetti privati interessati;

che l’esperienza anche a livello territoriale ha dimostrato che i protocolli di legalità assumono una valenza significativa nella capacità di anticipare la soglia delle verifiche e, di conseguenza, della prevenzione antimafia, in quanto rafforzano la rete di monitoraggio e consentono di estendere i controlli a forniture e prestazioni di servizi altrimenti escluse dalle cautele antimafia;

che, anche alla luce della direttiva adottata in materia in data 23 giugno 2010 dal Ministro dell’Interno, risulta opportuno aggiornare ed estendere tali patti, valorizzando il livello regionale per uniformare i contenuti rispetto alle diverse stazioni appaltanti e cogliere gli ulteriori vantaggi che possono derivare dalla realizzazione di un’unica rete di monitoraggio ultraprovinciale;

che è interesse anche delle stazioni appaltanti, dei contraenti generali e dei concessionari di opere pubbliche assicurare il rispetto della legalità e difendere la realizzazione dell’opera da tentativi di infiltrazione mafiosa, attraverso una più intensa, costante collaborazione che abbia come obiettivo il contrasto dei tentativi di infiltrazione criminale, in un quadro di sicurezza pubblica garantita e partecipata;

che le province venete sono interessate dalla realizzazione di importanti opere pubbliche che determinano, per volume d’investimento, complessità e durata dei lavori, un rilevante impatto sui territori di competenza;

che sono fatte salve le disposizioni dell’art. 176, 3° comma, lett. e) del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, relative all’affidamento degli interventi al Contraente Generale.

### **Ritenuto**

che la rete di monitoraggio costituita al fine di prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nella realizzazione delle opere pubbliche è necessariamente una rete aperta alla successiva inclusione di altri soggetti in grado di contribuire alle esigenze prospettate.

### **Tutto ciò premesso**

le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo della regione Veneto;

la Regione del Veneto, anche in rappresentanza delle UU.LL.SS del Veneto;

l’ANCI Veneto, in rappresentanza dei Comuni veneti;

l’URPV Veneto, in rappresentanza delle Province venete;

**sottoscrivono il presente accordo.**

## **Art. 1 Clausole e condizioni atti di gara**

Le stazioni appaltanti si impegnano ad adottare e ad inserire negli atti di gara e nei contratti e/o nei capitolati speciali d'appalto, compatibilmente con la disciplina generale prevista dalla legge e con le disposizioni comunitarie in vigore per l'Italia, clausole e condizioni idonee ad incrementare la sicurezza degli appalti e la trasparenza delle relative procedure, soprattutto per quanto concerne la prevenzione dei tentativi di infiltrazione criminale, curandone l'applicazione.

Si impegnano, altresì, a concordare l'inserimento negli atti di gara e/o nei contratti di eventuali ulteriori clausole e condizioni che potranno in prosieguo essere suggerite dalle Prefetture.

Le stazioni appaltanti si impegnano sin d'ora a prevedere negli atti di gara e/o nei contratti:

- l'obbligo dell'appaltatore, ad inizio lavori, di comunicare alla stazione appaltante – per il successivo inoltro alla Prefettura – l'elenco di tutte le imprese, anche con riferimento ai loro assetti societari, coinvolte in maniera diretta ed indiretta nella realizzazione dell'opera a titolo di subappaltatori e di subcontraenti, con riguardo alle forniture ed ai servizi ritenuti “sensibili” di cui all'Allegato 1, lettera A) – che forma parte integrante del presente Protocollo - nonché ogni eventuale variazione dello stesso elenco, successivamente intervenuta per qualsiasi motivo;
- clausole risolutive espresse, da inserire anche nei subappalti, nei subcontratti, nonché nei contratti a valle stipulati dai subcontraenti, al fine di procedere automaticamente alla risoluzione del vincolo contrattuale a seguito dell'esito interdittivo delle informative antimafia, di cui all'art. 10 del D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, rese dalle Prefetture ai sensi del presente Protocollo.
- la previsione di un'apposita clausola in forza della quale, nel caso che le “informazioni antimafia” di cui all'art. 10 del citato D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252 abbiano dato esito positivo, il contratto è risolto di diritto e sarà applicata una penale a titolo di liquidazione forfettaria dei danni nella misura del 10% del valore del contratto, salvo il maggior danno. Le somme provenienti dall'applicazione di eventuali penali sono affidate in custodia all'appaltatore e destinate all'attuazione di misure incrementalmente della sicurezza dell'intervento, secondo le indicazioni che le Prefetture faranno all'uopo pervenire;
- ulteriori clausole con le quali le stazioni pubbliche appaltanti si riservano di valutare le cc.dd. “informazioni supplementari atipiche” – di cui all'art. 1 septies del Decreto Legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito nella Legge 12 ottobre 1982, n. 726, e successive integrazioni – ai fini del gradimento dell'impresa sub-affidataria, per gli effetti di cui all'articolo 11, comma 3, del D.P.R. n. 252/1998;
- l'invito alle ditte concorrenti di indicare i dati anagrafici, il codice fiscale, il numero d'iscrizione all'INPS (matricola), all'INAIL (codice cliente e posizione assicurativa territoriale), alle Casse Edili o ad altro Ente paritetico, se diverso per categoria, con specificazione della sede di riferimento e, se del caso, dei motivi di mancata iscrizione, anche per le imprese subappaltatrici;

- l'obbligo per l'impresa aggiudicataria di nominare un referente di cantiere, con la responsabilità di tenere costantemente aggiornato e disponibile un rapporto di cantiere, contenente l'elenco nominativo del personale e dei mezzi che a qualsiasi titolo operano e sono presenti presso il cantiere (Allegato 1, lettera C), al fine di consentire le necessarie verifiche antimafia da espletarsi anche attraverso il ricorso al potere di accesso di cui all'art. 5 bis del Decreto Legislativo 8 agosto 1994, n. 490;
- un espresso riferimento a tutti gli obblighi derivanti dal presente accordo con l'impresa aggiudicataria.

Nel bando di gara verrà, inoltre, introdotta la clausola secondo la quale l'impresa aggiudicataria si impegna a riferire tempestivamente alla stazione appaltante ogni illecita richiesta di danaro, prestazione o altra utilità, ovvero offerta di protezione, che venga avanzata nel corso dell'esecuzione dei lavori nei confronti di un proprio rappresentante, agente o dipendente. Analogo obbligo verrà assunto dalle imprese subappaltatrici e da ogni altro soggetto che intervenga a qualunque titolo nella realizzazione dell'opera; nel bando di gara sarà, altresì, specificato che gli strumenti contrattuali dovranno recepire tale obbligo, che non è in ogni caso sostitutivo dell'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria dei fatti attraverso i quali sia stata posta in essere la pressione estorsiva ed ogni altra forma di illecita interferenza. Nel bando verrà, altresì, introdotta una clausola che preveda il divieto alle imprese aggiudicatarie di subappaltare o subaffidare a favore di aziende già partecipanti alla medesima gara.

Si impegnano, altresì, a valutare la previsione che i bandi di gara ed i contratti contengano la clausola che preveda che la mancata comunicazione dei tentativi di pressione criminale da parte dell'impresa appaltatrice porterà alla risoluzione del contratto ovvero alla revoca immediata dell'autorizzazione al subcontratto.

**Art. 2 Modalità di trasmissione alle Prefetture delle informazioni relative alle ditte aggiudicatarie degli appalti ed alle attività imprenditoriali ritenute "sensibili".**

Per consentire una più ampia e puntuale attività di monitoraggio preventivo ai fini antimafia, così come previsto dall'art. 1 del presente Protocollo, le stazioni appaltanti si impegnano ad una rigorosa e puntuale osservanza di quanto previsto dall'art. 12, comma 4, del D.P.R. 252/1998, che configura in capo alle stesse l'obbligo di informare tempestivamente il Prefetto competente per territorio della pubblicazione del bando di gara, nel caso di opere pubbliche di importo pari o superiore a quello previsto dalla normativa comunitaria.

Per agevolare, in particolare, il monitoraggio preventivo delle cave maggiormente prossime alle aree di cantiere, la Regione del Veneto e l'URPV si impegnano a sensibilizzare le Amministrazioni Provinciali e gli altri enti eventualmente delegati a fornire, a scadenze periodiche, alle Prefetture territorialmente competenti un quadro informativo esauriente sui soggetti concessionari, al fine di accertare l'effettiva titolarità delle attività di estrazione mineraria.

Le stazioni appaltanti si impegnano a comunicare tempestivamente alla Prefettura competente, ai fini delle verifiche di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 252/1998, i dati di cui all'Allegato 1, lettera B), per ciascuna impresa esecutrice degli appalti, subappalti, noli, forniture o altri tipi di servizio, come di seguito indicato:

- appalti di lavori di importo uguale o superiore a € 5.000.000,00;
- appalti di servizi e forniture di importo uguale o superiore a € 200.000,00;
- sub-contratti, anche sotto la soglia prevista dall'art.10, comma 1, lettera c) del D.P.R. 252/1998, prestazioni di servizi e forniture ritenuti "sensibili" - elencati nell' Allegato 1, lettera A) del presente Protocollo – (e tutti gli affidamenti a valle dell'aggiudicazione principale) di qualunque importo.

Per detti sub-contratti l'autorizzazione di cui all'art. 118 del D. Lgs. n. 163/2006 può essere rilasciata previa esibizione del certificato camerale con l'apposita dicitura antimafia, ferma restando la successiva acquisizione delle informazioni prefettizie.

Le parti possono, comunque, concordare di sottoporre a monitoraggio singoli appalti anche di importo inferiore a quelli suindicati e di effettuare verifiche antimafia anche in fase antecedente all'aggiudicazione, nonché prevedere di estendere le verifiche e l'acquisizione delle informazioni antimafia anche alle tipologie di prestazioni di servizi e forniture non inquadrabili tra quelle ritenute "sensibili" – elencate nell' Allegato 1, lettera A) del presente Protocollo.

Le certificazioni antimafia dovranno essere richieste alla Prefettura della provincia nella quale hanno residenza o sede le persone fisiche o le società, dandone, altresì, notizia alla Prefettura della provincia ove si svolge l'opera o il servizio o la fornitura.

Nel caso di opere che interessano il territorio di più province (es. strade), al fine di consentire l'espletamento dei poteri di accesso nei cantieri, la stazione appaltante invierà alle Prefetture interessate un programma dei lavori, aggiornato trimestralmente, che consenta di avere cognizione dei territori interessati dai lavori, della tipologia degli stessi e dei tempi di realizzazione.

### **Art. 3 Revoca e risoluzione del contratto**

Qualora, a seguito delle verifiche effettuate ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. 252/1998, emergano elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate, la Prefettura ne darà comunicazione alla stazione appaltante, la quale applicherà o farà applicare, ove prevista, la clausola risolutiva espressa del vincolo contrattuale prevista nel bando e nei contratti a valle inerenti la realizzazione dell'opera o la fornitura dei beni e/o servizi, e la relativa penale. Nei casi di cui all'art. 11, comma 2, del D.P.R. 252/1998 (urgenza e decorrenza del termine ivi previsto), per i contratti, subcontratti, servizi e forniture presi in considerazione nel presente Protocollo è comunque richiesta, prima della stipulazione del contratto o dell'autorizzazione del subcontratto o dell'acquisizione delle forniture di beni e servizi e nelle more del rilascio dell'informazione prefettizia, l'esibizione del certificato camerale con la dicitura antimafia, ai sensi dell'art.

5 dello stesso D.P.R. 252/1998. Trovano, in ogni caso, applicazione le cause di esclusione dagli appalti pubblici degli imprenditori non in possesso dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del Decreto Legislativo 163/2006.

#### **Art. 4 Tracciabilità dei flussi finanziari**

Nell'ottica della prevenzione di infiltrazioni criminali negli appalti, subappalti, forniture e servizi, nonché nella concessione di finanziamenti pubblici, anche europei, da perseguire anche attraverso lo strumento della "tracciabilità dei flussi finanziari", nelle transazioni finanziarie connesse, in particolare, ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di beni, le stazioni appaltanti si impegnano a rispettare gli adempimenti previsti dall'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 recante "Piano straordinario contro le mafie", come modificato dagli artt. 6 e 7 del Decreto Legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito in Legge 17 dicembre 2010, n. 217, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza". Nell'ambito di detti adempimenti le suddette stazioni appaltanti devono verificare che nei contratti sottoscritti dagli appaltatori con i subappaltatori ed i subcontraenti della filiera delle imprese sia stata inserita, a pena di nullità, la clausola con la quale ciascuno di essi assume detto obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari. Per le medesime finalità e per prevenire, altresì, eventuali fenomeni di riciclaggio, nonché altri gravi reati, i soggetti aderenti al presente Protocollo si impegnano ad effettuare i pagamenti o le transazioni finanziarie esclusivamente per il tramite di intermediari autorizzati di cui all'art. 11, comma 1, lett. a) e b) del D.Lgs. 231/2007, cioè banche e Poste Italiane SPA. Le stazioni appaltanti richiameranno il medesimo obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari nei confronti delle imprese contraenti con previsione, in caso di violazione, della risoluzione immediata del vincolo contrattuale o della revoca dell'autorizzazione al subappalto/subcontratto.

I soggetti che aderiscono al presente Protocollo si impegnano a far sì che i committenti, i contraenti ed i subcontraenti, ognuno per quanto di propria spettanza, custodiscano in maniera ordinata e diligente la documentazione (ad es. estratto conto) che attesta il rispetto delle norme sulla tracciabilità delle operazioni finanziarie e delle movimentazioni relative ai contratti di esecuzione di lavori e di prestazioni di servizi e di forniture, in modo da agevolare le eventuali verifiche da parte dei soggetti deputati ai controlli.

#### **Art. 5 Efficacia del Protocollo di legalità**

Il Protocollo che le parti sottoscrivono, ciascuna per quanto di competenza, in relazione agli impegni espressamente indicati, avrà effetto immediato e avrà la durata di due anni a decorrere dalla data odierna. Sono fatti salvi i bandi di gara indetti ed i contratti stipulati in data antecedente all'entrata in vigore del presente Protocollo d'intesa.

Le parti si impegnano ad avviare, tre mesi prima della scadenza del Protocollo, un confronto per il rinnovo dello stesso.

Venezia, 09 gennaio 2012

Letto, approvato e sottoscritto



IL PREFETTO DI VENEZIA Luciana Lamorgese  
IL PREFETTO DI VERONA Perla Stancari  
IL PREFETTO DI VICENZA Melchiorre Fallica  
IL PREFETTO DI TREVISO Aldo Adinolfi  
IL PREFETTO DI PADOVA Ennio Mario Sodano  
IL PREFETTO DI ROVIGO Romilda Tafuri  
IL PRESIDENTE DELLA REGIONE DEL VENETO Luca Zaia  
IL PRESIDENTE DELLA UNIONE REGIONALE DELLE PROVINCE DEL VENETO  
Leonardo Muraro  
IL PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE REGIONALE COMUNI DEL VENETO  
Giorgio Dal Negro  
IL PREFETTO DI BELLUNO Maria Laura Simonetti  
alla sottoscrizione presenza IL MINISTRO DELL'INTERNO AnnaMaria Cancellieri

Allegato 1

A) Elenco delle attività imprenditoriali ritenute "sensibili":

- trasporto di materiali a discarica;
- trasporto e smaltimento rifiuti;
- fornitura e/o trasporto terra e materiali inerti;
- fornitura e/o trasporto di calcestruzzo;
- fornitura e/o trasporto di conglomerato bituminoso;
- noli a freddo di macchinari;
- fornitura di ferro lavorato;
- fornitura con posa in opera e noli a caldo (qualora il contratto non debba essere assimilato al subappalto ai sensi dell'art. 118, comma 11, del Decreto Legislativo 163/2006);
- servizio di autotrasporto;
- guardiania di cantiere;
- fornitura di servizi, di logistica, di supporto, di vitto e di alloggiamento di personale.

B) Dati da fornire alla Prefettura.

Per il rilascio delle certificazioni antimafia ai sensi del presente Protocollo è indispensabile allegare il certificato camerale corredato della dicitura antimafia, come previsto dall'art. 10, punto 3) del D.P.R. 252/1998. Per ogni singola impresa comunque impiegata nella realizzazione dell'opera pubblica – anche per gli affidamenti o sub affidamenti – saranno forniti i seguenti dati: Per tutte le Ditte o Società: - codice fiscale; - matricola INPS; - codice cliente e posizione assicurativa territoriale INAIL; - D.U.R.C.

Affidamenti – sub affidamenti: - eventuale ATI o consorzio di appartenenza; - eventuale quota di partecipazione all'ATI; - ruolo di impresa appaltatrice o subappaltatrice; - impresa da cui ha ottenuto l'affidamento (lavoro, fornitura o servizio); - oggetto; - data della richiesta; - data dell'aggiudicazione; - importo.

C) Dati contenuti nel “rapporto di cantiere”.

1. Il c.d. “rapporto di cantiere” dovrà contenere ogni utile e dettagliata indicazione relativa alle opere da realizzare con l'indicazione della ditta incaricata, delle targhe (o telai) dei mezzi giornalmente presenti in cantiere, dell'impresa e/o di eventuali altre ditte che operano in regime di affidamento, subappalto o assimilabile nella settimana di riferimento, e degli ulteriori veicoli che comunque avranno accesso al cantiere, nel quale si dovranno altresì indicare i nominativi di tutti i dipendenti che saranno impegnati nelle lavorazioni all'interno del cantiere, nonché delle persone autorizzate all'accesso per altro motivo.

2. I mezzi dei fornitori e dei terzi trasportatori per le forniture necessarie ai cantieri le cui targhe non sono preventivamente note, saranno identificati mediante il documento di trasporto ed il Referente di cantiere giustificherà, ove necessario, la ragione delle forniture alle Forze di Polizia.

## **2.2 Carta degli Impegni sul progetto “Liberaterra” - Lentini (Siracusa)**

**Premesso che:**

1) con provvedimento del Ministero dell'Economica e delle Finanze – Direzione Beni Confiscati n. 28957 de 12/09/2002, sono stati trasferiti al Comune di Lentini un appezzamento di terreno agrumetato sito in C.da Riciputo con annesso fabbricato rurale, un fondo seminativo irriguo con fabbricato rurale sito in C.da Cuccumella Sigona e un fondo rustico agrumetato sito in C.da Riciputo con annesso fabbricato, confiscati a Nardo Sebastiano;

2) si è determinata l'esigenza di un loro utilizzo, in modo produttivo e a fini sociali, ai sensi della legge 109/96, con l'obiettivo di creare nuove opportunità occupazionali nell'area di riferimento;

3) la rilevanza sociale e la complessità dell'iniziativa, comportano l'esigenza di procedere alla definizione di strumenti e di percorsi di lavoro per la gestione e l'utilizzo dei suddetti beni confiscati, anche tramite l'affidamento ad altri soggetti che rispondono alle caratteristiche delineate dalla legge 109/96;

4) l'Ufficio Territoriale del Governo di Siracusa, su richiesta del Sindaco di Lentini, si è reso promotore della costituzione di un tavolo istituzionale permanente al fine di valutare e coordinare le azioni per la rimessa in produzione dei cennati fondi agricoli confiscati nel comune di Lentini;

5) l'Amministrazione comunale di Lentini è disponibile ad affidare i fondi agricoli confiscati alla mafia a soggetti aventi i requisiti previsti dall'art. 3, comma 2, della legge 109/96.

**Considerato che:**

- per sviluppare l'azione prevista di utilizzo produttivo, con finalità sociali, dei beni confiscati occorrono attività di progettazione, organizzazione, affiancamento consulenziale e formativo dell'Ente Locale, animazione del territorio e supporto formativo ai soggetti destinatari;

- per tale attività è stata verificata la disponibilità delle associazioni categoriali degli agricoltori, delle Società Pubbliche, Sviluppo Italia S.p.A. e Italia Lavoro S.p.A., che svolgono attività di promozione e sostegno allo sviluppo locale e che potranno contribuire al successo dell'iniziativa, anche con fondi di loro competenza;

- per lo sviluppo delle attività di informazione, sensibilizzazione e promozione culturale sul territorio, è stata verificata la disponibilità dell'Associazione Libera, promotrice della legge 109/96, e della Provincia Regionale di Siracusa.

**Tutto ciò premesso e considerato tra le parti si conviene quanto segue:**

- con il coordinamento dell'Ufficio Territoriale del Governo, Prefettura, è costituito tra i soggetti sottoscrittori del presente documento un tavolo permanente tecnico-istituzionale, con il compito di determinare indirizzi e finalità dell'azione, coordinare le iniziative per l'utilizzo dei beni confiscati,

- monitorare i processi ed i risultati dell'azione, determinare sinergie operative tra le parti;

- l'Amministrazione comunale di Lentini provvederà a predisporre tutti gli atti necessari al pronto affidamento della gestione dei beni a soggetti che rispondano alle caratteristiche previste dalla Legge 109/96;

- la Confagricoltura, la Confederazione Italiana Agricoltori e la Coldiretti provvederanno alla redazione del progetto dettagliato per il riutilizzo dei fondi agricoli confiscati,

determinando la possibile utilizzazione imprenditoriale di tali beni, avvalendosi anche dei tecnici dell'Associazione Libera, per la fase di elaborazione del progetto stesso;

- la Società Pubblica Italia Lavoro curerà le selezioni e la formazione dei soggetti destinatari dei beni, nonché la stesura e la promozione del bando di selezione che avverrà a seguito dell'approvazione da parte del tavolo istituzionale del progetto tecnico di massima di riutilizzo dei fondi;

- la Società Pubblica Sviluppo Italia curerà la promozione e l'assistenza all'avvio delle attività imprenditoriali;

- l'Associazione Libera promuoverà azioni di animazione, coinvolgendo l'associazionismo presente nel territorio, ed elaborerà una ricerca sul contesto socio-economico del territorio medesimo, affiancando, con propri esperti, gli altri partners del progetto nelle varie fasi di elaborazione tecnica;

- la Provincia Regionale di Siracusa interverrà a sostegno delle attività di animazione territoriale e di promozione del progetto medesimo;

- i soggetti che sottoscrivono il presente Protocollo, individueranno e definiranno le modalità di attivazione delle risorse finanziarie necessarie per l'avvio e la realizzazione del progetto a cui si dà nome "Liberaterra - Lentini".

Il tavolo, costituito dai soggetti che sottoscrivono il presente Protocollo, avrà sede istituzionale presso la Prefettura di Siracusa e si riunirà almeno una volta ogni tre mesi, per le periodiche verifiche delle fasi del progetto.

Lentini, 8 febbraio 2003

Il Prefetto di Siracusa Francesco Alecci	Il Presidente Provincia Reg.le Siracusa Bruno Marziano	Italia Lavoro Sicilia Timpanaro
Il Sindaco del Comune di Lentini Francesco Rossitto	Associazione Libera Luigi Ciotti	Sviluppo Italia
Confagricoltura M. Franco	Confederazione Italiana Agricoltori Salvatore Lupo	Coldiretti A. Gozzo

## **2.3 Protocollo d’Intesa tra Prefettura di Siracusa, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa, Questura di Siracusa, Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Siracusa, Direzione Investigativa Antimafia Centro Operativo di Catania e Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Siracusa.**

La Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di SIRACUSA, con sede in Via Duca degli Abruzzi n.°4, di seguito nominata Camera di Commercio di Siracusa, cod. fisc. 8000070898, legalmente rappresentata dall’avv. Ivanhoe Lo Bello, nella sua qualità di Presidente, e Prefettura di Siracusa, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa Questura di Siracusa, Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Siracusa, Direzione Investigativa Antimafia, Centro Operativo di Catania di seguito, indicate congiuntamente anche come: “Istituzioni dello Stato”,

### **visti**

il Protocollo di Legalità sottoscritto tra il Ministero dell’Interno e il Presidente di Confindustria in data 10 maggio 2010;

il Protocollo d’Intesa per la Legalità sottoscritto tra il Ministero dell’Interno e il Presidente di UnionCamere in data 14 dicembre 2011;

### **premesse che**

le Istituzioni dello Stato, sopra richiamate, e le Pubbliche Amministrazioni hanno tra i loro compiti la raccolta e lo scambio di dati, notizie e informazioni oggetto di analisi finalizzata al contrasto della criminalità, con particolare riguardo alle infiltrazioni mafiose nell’economia;

la Camera di Commercio di Siracusa, Ente pubblico dotato di autonomia funzionale, dispone, in ragione delle proprie funzioni istituzionali, di applicativi informatici che consentono la visualizzazione dei dati contenuti nel Registro delle Imprese, mediante una rappresentazione grafico-visuale attraverso specifiche schede informative di diversa tipologia, che evidenziano in una molteplicità di aspetti, le relazioni esistenti tra persone e imprese o soggetti giuridici costituiti sotto varie forme;

le Istituzioni dello Stato, sopra richiamate, e la Camera di Commercio di Siracusa, ritengono che un forte rapporto di collaborazione contribuisce a migliorare l’efficacia e l’efficienza delle attività dirette al contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel mondo del commercio, del lavoro, dell’imprenditoria e dell’economia in generale;

che i dati inseriti nella banca dati del Registro delle Imprese tenuto dalle Camere di Commercio, sono da considerare “dati pubblici” in quanto contenuti in un pubblico registro istituito e gestito ai sensi degli artt. 2188 e ss. del codice civile (ad eccezione di quelli non direttamente riferibili all’attività di impresa, quali, ad esempio, la residenza e il numero di

telefono personali degli imprenditori o di coloro che ricoprono cariche o qualifiche all'interno di imprese e tutte le altre notizie sensibili non indispensabilmente legate all'esercizio dell'attività aziendale).

**Convengono quanto segue**

### **Articolo 1 Oggetto del Protocollo**

La Camera di Commercio di Siracusa mette a disposizione delle Istituzioni dello Stato, sopra richiamate, le informazioni e i dati degli applicativi informatici in dotazione all'Ente camerale. La Camera di Commercio di Siracusa mette a disposizione delle Istituzioni dello Stato, sopra richiamate, n. 6 postazioni complete Hardware che saranno formalmente cedute gratuitamente alle stesse. Le Istituzioni dello Stato, sopra richiamate, disporranno di punti di accesso ai predetti applicativi informatici. I punti di accesso saranno dotati di specifiche credenziali di autenticazione (nome utente-userid-e parole chiave-password-), che verranno utilizzate nel pieno rispetto dei principi di riservatezza e diligenza, nonché di ogni altro principio, misura e adempimento richiesto dal Codice privacy. In occasione del primo rilascio, le utenze da abilitare saranno prodotte e trasmesse dalla Camera di Commercio di Siracusa previa acquisizione degli estremi anagrafici del responsabile cui è demandata la titolarità della password di accesso.

### **Articolo 2 Modalità tecniche e tempistica della collaborazione**

La predisposizione degli strumenti tecnologici, dei collegamenti informatici e telematici e di ogni altro profilo tecnico inerente alle modalità e agli strumenti elettronici necessari per l'attuazione del presente Protocollo verranno definiti dalle rispettive strutture tecniche. Le Parti si riservano di ampliare e integrare tali informazioni, qualora ciò si rendesse necessario. La Camera di Commercio di Siracusa si impegna a fornire ad ognuna delle Istituzioni sottoscrittrici apposita dotazione Hardware da installare presso i rispettivi uffici, ove la stessa si renda necessaria. La Camera di Commercio di Siracusa si impegna ad organizzare incontri formativi nei confronti del personale individuato per l'utilizzo dei predetti sistemi informatici di cui all'art. 1.

### **Articolo 3 Obblighi delle Parti ai sensi del D. Lgs. n. 196/2003 – Codice Privacy**

Le Istituzioni dello Stato, sopra richiamate, e la Camera di Commercio di Siracusa si impegnano al rispetto delle disposizioni contenute nel Codice Privacy. Le Parti assicurano che i dati acquisiti mediante la procedura di cui all'art. 1:

- a) saranno utilizzati esclusivamente per finalità e compiti previsti dalle disposizioni normative vigenti e limitatamente agli scopi di cui al presente Protocollo;
- b) non saranno divulgati, comunicati o ceduti a terzi, né in alcun modo riprodotti, al di fuori dei casi previsti dalla legge, in relazione allo svolgimento dei propri compiti istituzionali;

c) il personale espressamente autorizzato con formale incarico, all'accesso ai sistemi informativi utilizzati, per ragioni di sicurezza è tenuto a non divulgare, né a comunicare o cedere ad alcuno le proprie credenziali di autenticazione (nome utente e parola chiave).

I dati personali oggetti del trattamento ai sensi del presente Protocollo e resi noti al momento della sottoscrizione verranno utilizzati dalle Parti esclusivamente per le operazioni necessarie per l'esecuzione degli obblighi della stessa derivanti.

#### **Articolo 4 Oneri e spese**

Le spese per l'attuazione del presente Protocollo ovvero la dotazione dei sistemi informativi, la fornitura dell'Hardware e l'attuazione dei corsi formativi, saranno a totale carico della Camera di Commercio di Siracusa.

#### **Articolo 5 Durata**

Il presente Protocollo ha una durata iniziale di due anni, rinnovabili automaticamente e si risolve per sopravvenuta incompatibilità con disposizioni di legge, ovvero nel caso in cui le Parti concordino sulla impossibilità di realizzare le attività previste.

#### **Articolo 6**

Il Comando Provinciale dei Carabinieri di Siracusa potrà aderire al progetto all'esito favorevole della fase di sperimentazione già avviata a livello centrale.

#### **Articolo 7 Comunicazioni**

Al fine di facilitare l'attuazione del presente Protocollo, tutte le relative comunicazioni dovranno essere inviate ai referenti individuati dalle Istituzioni che sottoscrivono.

Siracusa, 21 aprile 2012

Le Istituzioni dello Stato:

Il Prefetto, R. Franceschelli; Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa, U. Rossi; Il Questore di Siracusa, M. Caggegi; Il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Siracusa, Cuzzocrea; Il Capo Centro Operativo Direzione Investigativa Antimafia di Catania; Il Presidente della Camera di Commercio, I. Lo Bello.

## **2.4 Protocollo d'intesa: *Sportello informativo e formativo Educazione alla legalità e alla cittadinanza democratica***

La Provincia Regionale di Siracusa, rappresentata dal Presidente Bruno Marziano e dall'Assessore alla Pubblica Istruzione Marco Fatuzzo, e l'Associazione Libera, rappresentata dalla Coordinatrice Provinciale, Salvatrice Giusy Aprile,

### **premesse che:**

-per costruire una cultura alternativa alle mafie occorre intervenire con decisione sul piano della prevenzione e concretizzare progetti di difesa sociale sulla legalità, sulla solidarietà e sullo sviluppo, per garantire un'autentica giustizia sociale;

-“organizzare la legalità” equivale ad impegnarsi nella individuazione di strategie a carattere prevalentemente preventivo, tentando di coniugare il concetto di legalità con quello di sviluppo della realtà sociale, accrescendo le occasioni di fruizione e crescita culturale dei cittadini e facilitando le possibilità di accesso all'acquisizione di competenze, su un terreno di lavoro che trova la sua forza nella solidarietà e nella cooperazione istituzionale;

-il ruolo originario della Provincia è quello di ente promotore e coordinatore delle politiche di sviluppo locale.

### **Considerato che, i soggetti proponenti intendono:**

-lavorare a costruire una rete di servizio e sostegno alle tante istituzioni scolastiche che fanno più fatica e alle molte, piccole e grandi realtà del sociale, delle professioni, dei cittadini organizzati ed impegnati;

-federare le espressioni, le competenze della scuola e del sociale, capaci di dare dignità e visibilità al patrimonio civile e culturale che in esse è espresso con ricchezza;

-creare un "sistema formativo policentrico integrato", in cui la scuola, collaborando con gli Enti Locali più vicini e con l'associazionismo, può assicurare quei diritti per realizzare quell'uguaglianza degli esiti e delle opportunità educative, alla base di ogni programma e curriculum scolastico e fare quella "provvista" di idee e di esperienze che alimenta l'impegno di tutta la vita;

-perseguire il valore della legalità, che rappresenta un obiettivo comune.

### **Considerato che:**

-è necessaria una collaborazione operativa tra mondo della scuola, enti locali e associazioni già impegnate sul territorio per la costruzione di eventuali percorsi comuni finalizzati alla crescita sociale e culturale dei giovani;



-gli Enti Locali possono giocare un ruolo fondamentale nell'avvio di un processo di riconoscimento reciproco di ruoli, di rispetto del binomio diritti/doveri, che rimangono condizioni preliminari e propedeutiche a qualsiasi strategia antimafiosa e formativa;

-visto il protocollo d'intesa stipulato tra M.P.I. e l'Unione Province d'Italia del 15/12/1995 che cita al punto 1 "gli interventi programmati sulle tematiche riguardante la condizione giovanile in modo da favorire l'aggregazione, la socializzazione e la promozione della dimensione civica e culturale dei giovani, anche mediante l'apertura pomeridiana delle scuole";

-vista la Direttiva Ministeriale n. 133 del 3/04/1996 e la C.M. n.654 del 17/10/1996 del M.P.I. con l'allegato regolamento di attuazione della disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche;

-vista la Legge 216 del 1991, Presidenza del Consiglio – Dipartimento Affari Sociali – relativa al recupero dei minori a rischio;

-vista la C.M. n.302 del 25/10/1993 del M.P.I. recante per oggetto "Educazione alla legalità nella scuola", che prevede l'attivazione nelle scuole di percorsi didattici sul tema della legalità e dell'impegno antimafia;

-vista la Direttiva del M.P.I. n. 58 del 08/02/1996 in materia di insegnamento dell'educazione civica e cultura costituzionale;

-vista la Legge Regionale n. 51 del 04/06/1980 che prevede dei "Provvedimenti a favore delle scuole siciliane per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile contro la criminalità mafiosa;

-visto l'art. 13 della Legge Regionale del 06/03/1986 relativa all'istituzione della Provincia Regionale;

-vista la normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi (n. 142/90, n. 241/90, L.R. n. 10/91, D.P.R. n. 352/92).

#### **esprimono l'intesa:**

- di collaborare alla realizzazione di un programma comune per sviluppare e radicare la cultura della legalità;

- di istituire uno sportello informativo e formativo per le scuole, il volontariato e per quanti altri vogliono accedervi, al fine di contribuire concretamente all'azione educativa e formativa della scuola, svolgendo un ruolo di supporto, di stimolo e di coordinamento per le iniziative relative all'educazione alla legalità.

#### *OBIETTIVI A BREVE TERMINE*

- Istituire una biblioteca/emeroteca specializzata in grado di offrire la disponibilità concreta di libri, pubblicazioni, dossier, mostre, rassegne stampa, strumenti legislativi,

film, documentari, approfondimenti, periodici relativi ad argomenti che possano contribuire alla crescita della cultura della legalità.

-Offrire consulenza per la progettazione di percorsi educativo-didattici rivolti alle scuole di ogni ordine e grado, mediante opportuni sussidi didattici.

-Promuovere occasioni d'incontro e di formazione del personale della scuola, attraverso corsi di aggiornamento, seminari di carattere permanente ed intensivo, convegni, workshop e cineforum, raccordandosi con gli organi collegiali delle istituzioni scolastiche, per leggere i bisogni del territorio in cui ogni scuola opera.

-Promuovere itinerari formativi rivolti agli alunni di tutte le scuole di ogni ordine grado della Provincia sulle tematiche in questione.

-Creare una banca dati, come centro di catalogazione delle esperienze di educazione alla legalità e alla cittadinanza democratica, svolte dalle scuole e dalle associazioni, a livello provinciale, predisponendo delle schede di rilevazione opportune, per raccogliere, sistemare e diffondere esperienze concrete, progetti territoriali ed associativi ad un pubblico sempre più vasto ed ampio.

-Promuovere contatti tra scuole e studenti di diverse realtà territoriali, al fine di favorire uno scambio culturale, civile e sociale che rappresenti per gli studenti un momento di crescita nella loro esperienza di vita.

-Confrontarsi in modo sistematico, facendo sì che gli insegnanti e gli studenti sappiano quello che realizzano le associazioni e viceversa, organizzando razionalmente, operativamente e continuativamente le sinergie.

#### *OBIETTIVI A MEDIO TERMINE*

-Aggregare tutti gli Enti Territoriali (comunali) che abbiano già manifestato il loro interesse verso le tematiche in oggetto, anche attraverso il finanziamento di specifici progetti.

-Coordinare Amministrazioni e Scuole per concrete iniziative contro la dispersione scolastica, monitorando, attraverso una serie di strumenti, i dati emergenti da una attenta lettura dei bisogni dell'utenza, attivando a tal proposito dei laboratori – osservatorio di verifica e promuovendo proposte formative di recupero e di potenziamento.

-Promuovere percorsi di formazione per gli amministratori e i dipendenti pubblici sui temi della cultura della cittadinanza attiva e della trasparenza procedurale.

-Promuovere corsi di formazione integrata per operatori della legalità.

-Promuovere un colloquio interistituzionale tra i Comuni della Provincia e LIBERA per la gestione sociale dei beni confiscati ai mafiosi, favorendo attività di sostegno, di veicolazione e di coordinamento di iniziative, creando nuove occasioni e recuperando le

occasioni perdute, anche mediante un censimento del patrimonio immobiliare pubblico non utilizzato. Ciò riguarda la possibilità di applicazione della legge n. 109 del 28/02/1996, privando le mafie di denaro e terreni, contrastandole ed indebolendole proprio sul punto di maggiore forza: il controllo del territorio, recuperando così “la cultura del governo del territorio”.

-Promuovere progetti sull’indagine nel territorio, tenendo presenti gli indici rilevatori della presenza mafiosa.

-Realizzare altre iniziative, accogliendo tutti gli stimoli provenienti dalla realtà circostante, dagli avvenimenti di cronaca, dagli sviluppi del mondo politico ed economico e da tutto ciò che possa comunque interagire con il mondo giovanile.

#### *OBIETTIVI A LUNGO TERMINE*

-Promuovere percorsi di formazione sul territorio, mediante azioni rivolte ai cittadini utili a far comprendere e ad informare.

-Attivare percorsi di educazione alla legalità e alla cittadinanza nei quartieri sui temi dei diritti/doveri, sulla partecipazione alla vita democratica e sulla conoscenza delle istituzioni.

-Promuovere corsi di formazione specifici per categorie professionali.

Siracusa, 15/03/1999

Provincia Regionale di Siracusa

Assessorato alla Pubblica Istruzione

Il Presidente Bruno Marziano

Ass. Marco Fatuzzo

Libera - Associazioni, Nomi e Numeri contro le mafie

Coordinatrice Provinciale Salvatrice Giusy Aprile

## **2.5 Comune di Lentini (SR) – Accordo di Programma Quadro “C. A. Dalla Chiesa”: Protocollo e Osservatorio permanente per la legalità.**

**Il Comune di Lentini, la Prefettura di Siracusa, la Camera di Commercio di Siracusa, l’Ausl 8 di Siracusa, l’Ispettorato Provinciale del Lavoro di Siracusa, la Confcommercio, la Confesercenti, la Conf.ne Nazionale Artigiani, le Confederazioni CGIL, CISL, UIL, la Cisl, la Confindustria, la Federconsumatori, l’Unione Consumatori, la Confagricoltura, la Coldiretti, la CIA, la Cassa Edile, l’U.G.L., l’Unimpresa, la Consulta Giovanile, gli Istituti scolastici di Lentini, l’Associazione contro le mafie LIBERA, il movimento antiracket APILC, il movimento antimafia SCIÒ, il Tribunale dei Diritti del malato.**

**STIPULANO il presente PROTOCOLLO DI LEGALITÀ**

### **Art. 1**

Le parti si impegnano ad assumere, nell’ambito delle rispettive competenze, ogni utile iniziativa affinché sia assicurato lo scrupoloso rispetto di quanto è disposto nel presente "Protocollo di Legalità" e ciò a garanzia della massima trasparenza nell'affidamento e nell'appalto di lavori pubblici, di servizi alla persona e nelle forniture di beni e servizi al Comune, nonché nella concessione di finanziamenti, contributi ed agevolazioni di ogni genere e specie, a valere sulle risorse del bilancio del Comune.

Al fine di estenderne la sua applicazione e favorire una maggiore capacità di incidere nella realtà locale, al presente "Protocollo di Legalità" potranno aderire, previa formale sottoscrizione, tutte le istituzioni pubbliche e le organizzazioni private, le associazioni di volontariato e i movimenti giovanili interessati.

### **Art. 2**

L’Amministrazione Comunale di Lentini si impegna ad assumere le iniziative necessarie affinché i Responsabili dei Servizi e i Responsabili dei procedimenti per l'affidamento dei lavori pubblici, dei servizi alla persona, delle forniture di beni e servizi, della concessione di finanziamenti, contributi ed agevolazioni, per i quali è necessaria l'acquisizione delle informazioni del Prefetto, di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 252/1998, richiedano dette informazioni nei confronti delle imprese e/o dei soggetti ammessi ai suddetti benefici pubblici e, qualora risultassero nei loro confronti elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, procedano alla esclusione degli stessi.

### **Art. 3**

L’Amministrazione Comunale, per quanto attiene gli appalti per i quali non opera l'obbligo delle informazioni del Prefetto e per i quali siano sufficienti autocertificazioni e dichiarazioni relative alla insussistenza di cause di divieto, di decadenza o di sospensione ex art.10 della L. n.575/65, s'impegna a porre in essere quanto in suo potere per verificare sistematicamente la veridicità delle dichiarazioni rese dai soggetti partecipanti alle gare o

richiedenti i benefici, attraverso controlli anche a campione di valore significativo, comunque non inferiore al 30%.

**Gli accertamenti dovranno essere eseguiti in maniera da non arrecare ritardi nei procedimenti amministrativi ovvero rallentamenti nell'erogazione dei finanziamenti.**

#### **Art. 4**

Allo scopo di contrastare i fenomeni di illegalità diffusa e i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, l'Amministrazione Comunale di Lentini si impegna affinché i bandi di gara e i contratti, prevedano espressamente, le seguenti clausole di autotutela:

##### Clausola n.1

"Il/la sottoscritto/a offerente dichiara di non trovarsi nella situazione di soggetto sottoposto a vessazioni ed estorsioni da parte della criminalità organizzata, di non avere sottoscritto prestiti con interessi configurabili a norma di legge come usurari".

In caso contrario: di essersi trovato nella situazioni di soggetto sottoposto a vessazioni ed estorsioni da parte della criminalità organizzata, oppure di avere sottoscritto prestiti con interessi configurabili a norma di legge come usurari, e di aver provveduto ad inoltrare regolare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente".

La dichiarazione di trovarsi, o di essersi trovato, nella situazione di soggetto sottoposto a vessazioni ed estorsioni da parte della criminalità organizzata, e/o di avere sottoscritto prestiti con interessi configurabili a norma di legge come usurari, senza aver provveduto ad inoltrare regolare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente", comporta l'esclusione dalla gara d'appalto per opere pubbliche, per la fornitura di servizi alla persona e per la fornitura o la subfornitura di beni e servizi. La mancata denuncia comporta, inoltre, la rescissione del rapporto di convenzione, accreditamento, finanziamento e di ogni altra forma contrattuale che implichi il trasferimento di risorse comunali.

La mancata, o incompleta, dichiarazione comporta l'esclusione dalla gara d'appalto, dalla fornitura di servizi alla persona, dalla fornitura o subfornitura di beni e servizi, dal rapporto di convenzione, accreditamento, finanziamento e da ogni altra forma contrattuale che comporti il trasferimento di risorse comunali.

##### Clausola n.2

L'Amministrazione Comunale adotterà le iniziative necessarie affinché i bandi relativi a finanziamenti, contributi, agevolazioni e concessioni, quelli per gare di appalto di opere e lavori pubblici, di pubbliche forniture di beni e servizi prevedano, a carico delle imprese aggiudicatarie di appalti o di subappalti, di fornitura e di subfornitura delle imprese ammesse ai suddetti benefici pubblici, delle loro eventuali affidatarie, nonché di ogni impresa con la quale possono avere rapporti derivati, l'obbligo di sottoscrivere apposita dichiarazione, con la quale le stesse si impegnano, pena la decadenza dal finanziamento, dal contributo, dall'age-

volazione, il recesso del contratto, ovvero la revoca dell'autorizzazione o della concessione, a comunicare all'*Osservatorio locale permanente per la legalità*, di cui al successivo art.12, ogni tentativo di estorsione, intimidazione o condizionamento di natura criminale, denunciandolo tempestivamente alle Forze di Polizia. In via meramente esemplificativa rientrano nella fattispecie di condizionamento criminale le richieste di tangenti, di contributi non dovuti per legge, le pressioni per indirizzare l'assunzione di personale o l'affidamento di subappalti a determinate imprese, danneggiamenti/furti di beni personali o in cantiere, etc.).

#### Clausola n.3

L'Amministrazione Comunale, intendendo assicurare un miglior controllo dell'attività delle imprese aggiudicatrici di appalti di beni e servizi, di opere e lavori pubblici, subappalti, di forniture e subforniture destinatarie di convenzioni, accreditamenti, inserimenti in albi comunali, regionali o statali, benefici pubblici e di quelle comunque direttamente o indirettamente interessate ai medesimi, s'impegna ad assumere le misure più idonee affinché sia prescritto il rigoroso rispetto delle disposizioni vigenti in materia relativamente agli obblighi sociali e di sicurezza del lavoro da parte delle imprese, pena la risoluzione del contratto, la revoca dell'autorizzazione o della concessione o la decadenza dal beneficio.

L'Amministrazione Comunale s'impegna inoltre ad assumere le iniziative di propria competenza affinché sia imposto l'obbligo a ciascuna impresa aggiudicataria di comunicare il numero, le qualifiche e i criteri di assunzione dei lavoratori da occupare. E ciò al fine di adottare ogni iniziativa necessaria perché sia intensificata in modo incisivo e sistematico l'attività di vigilanza degli uffici e degli organismi preposti (Uffici ispettivi del lavoro, INPS, INAIL, AUSL e la Cassa Edile competenti per territorio), per garantire il rispetto delle norme in materia di avviamento, igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro, tutela dei lavoratori, rispetto degli accordi contrattuali e sindacali da parte delle imprese.

#### Clausola n.4

Le imprese aggiudicatrici di contratti di appalto o subappalto, quelle titolari di contratti di fornitura o subfornitura nonché quelle concessionarie o accreditate per l'erogazione di servizi alla persona dovranno trasmettere all'Amministrazione Comunale i modelli che dimostrano il regolare pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali individuali (DURC).

In caso di inottemperanza, l'Amministrazione Comunale informerà prontamente gli enti di controllo al fine di realizzare le necessarie ispezioni e verifiche sull'azienda interessata, nonché *l'Osservatorio locale permanente*.

#### Clausola n.5

Nel caso in cui l'impresa dovesse manifestare la necessità di far ricorso a contatti di subappalto, di fornitura o di subfornitura, questa avrà l'obbligo di darne preventiva comunicazione all'Amministrazione Comunale per gli accertamenti previsti dalle vigenti normative in tema di contrasto alla criminalità organizzata, di lotta al lavoro sommerso e/o irregolare, di rispetto delle norme di avviamento, di igiene e sicurezza sul lavoro.

Di tale comunicazione e dei controlli effettuati l'Amministrazione Comunale darà pronta informazione agli altri soggetti firmatari il presente protocollo d'intesa.

#### **Art. 5**

L'Amministrazione Comunale potrà costituire un apposito nucleo della Polizia Municipale con il compito di svolgere verifiche nei cantieri, pubblici e privati, sul rispetto delle norme di igiene e sicurezza.

#### **Art. 6**

L'Amministrazione Comunale, consapevole del ruolo fondamentale dell'occupazione come elemento di contrasto al fenomeno mafioso, si impegna, ove possibile, a richiedere alle imprese aggiudicatrici di impiegare, per una quota non inferiore ad 1/3 delle qualifiche necessarie, personale residente nel territorio ricompreso all'interno della locale circoscrizione per l'impiego.

#### **Art. 7**

In tutti i bandi, capitolati, procedure di selezione, accreditamento od iscrizioni ad albi emessi dal Comune di Lentini si farà riferimento al contenuto del presente Protocollo di Legalità, con la conseguenza che gli operatori economici inadempienti rispetto alle sue disposizioni saranno passibili di rescissione del contratto, revoca della concessione, autorizzazione, accreditamento, esclusione dagli albi.

#### **Art. 8**

Gli interventi programmati, nel contesto di un più efficace coordinamento delle attività, potranno avere una loro efficacia a condizione che:

- si realizzi un capillare controllo del territorio, nel corso del quale dovrà essere effettuata una mirata sorveglianza degli opifici industriali ed artigianali e delle attività commerciali, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici, al fine di stroncare gli eventuali tentativi di estorsione e/o le azioni di intimidazione;

- si istituisca una linea telefonica agevolata per consentire l'immediata segnalazione degli atti intimidatori tendenti ad ostacolare il regolare svolgimento delle attività dei cantieri e delle altre unità produttive locali;

- si migliori, con la collaborazione dell'Amministrazioni Comunale, l'assetto logistico delle forze di polizia presenti nel territorio;

- si realizzi una stretta sinergia di intervento a tutela degli imprenditori operanti nel territorio, per sviluppare una più incisiva ed attenta azione in aiuto degli operatori economico-imprenditoriali contro il fenomeno dell'usura e degli atti estorsivi, le cui modalità saranno oggetto di apposito protocollo;

- si attivino i soggetti firmatari del presente Protocollo, nell'ambito dei rispettivi ruoli, per individuare possibili strumenti di garanzia per facilitare l'accesso al credito delle imprese e prevenire, in tal modo, il fenomeno dell'usura.

#### **Art. 9**

L'Amministrazione Comunale si impegna ad adottare, entro sei mesi dalla stipula del presente protocollo, il *Codice europeo di comportamento per gli eletti locali e regionali*, proposto dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa, e ad assumere ogni iniziativa utile per garantire il rispetto delle prescrizioni impartite, compresa l'eventuale istituzione di un *Organo indipendente* incaricato del controllo e della sua applicazione.

L'Amministrazione Comunale si impegna altresì ad adottare codici etici ed ogni altra misura necessaria per quanti, a diverso titolo, intrattengono rapporti con l'Ente locale (Consulenti ed esperti, ecc.) e per coloro che svolgono incarichi di particolare responsabilità (Segretario generale, direttore generale, dirigenti e responsabili di servizi ed uffici, ecc).

L'Amministrazione Comunale si impegna, infine, entro un anno dalla stipula del presente Protocollo, a far adottare codici etici di comportamento alle imprese e agli organismi con i quali intrattiene rapporti finanziari a qualsiasi titolo.

#### **Art. 10**

**Su iniziativa del Prefetto** le parti firmatarie del presente Protocollo concordano di verificarne periodicamente, l'attuazione e il grado di efficacia e di efficienza, al fine di apportare ogni eventuale modifica e/o integrazione o di adottare altre iniziative per la risoluzione dei problemi che si dovessero presentare.

#### **Art. 11**

Tutti i soggetti, pubblici e privati, che sottoscrivono il presente Protocollo si impegnano a collaborare per la migliore applicazione dello stesso ed a trasferire, all'interno dei rispettivi enti, procedure e attività coerenti con i principi ispiratori del Protocollo.

#### **Art. 12**

E' costituito un *Osservatorio locale permanente per la legalità* tra il Comune di Lentini, la CGIL, la CISL, la UIL, L'U.G.L. la Cisl, la Confindustria, la Conf.ne Nazionale Artigiani, la Confagricoltura, la Coldiretti, la CIA., la Consulta Giovanile, gli Istituti scolastici di Lentini, l'Associazione contro le mafie LIBERA, il movimento antiracket APILC, il movimento antimafia SCIÒ, il Tribunale dei Diritti del malato.

All'Osservatorio saranno chiamati a partecipare i rappresentanti locali delle Forze dell'Ordine.

Al fine di favorire una maggiore capacità di incidenza sociale, all'*Osservatorio* potranno aderire, previa formale richiesta e specifica delibera dell'*Osservatorio* medesimo, tutte le



istituzione pubbliche e le organizzazioni private, le associazioni culturali e di volontariato e i movimenti giovanili interessati.

L'*Osservatorio*, che elaborerà uno specifico Regolamento per il suo funzionamento, viene presieduto dal Sindaco o dall'Assessore alla Legalità e alla Cittadinanza, o da un loro delegato, si riunisce con cadenza trimestrale, anche su richiesta di un terzo dei componenti, e riferisce periodicamente al Prefetto in ordine alla sua attività.

L'*Osservatorio* ha come finalità proprie lo sviluppo di una cultura del partenariato istituzionale e sociale nella pratica della Pubblica Amministrazione onde favorire l'affermarsi dei principi di legalità e di giustizia sociale, dei diritti e dei doveri di cittadinanza così che mai più nessuno, o ente pubblico, o associazione, o singolo cittadino, sia da solo nelle lotte per la legalità democratica e contro le mafie.

È, pertanto, compito specifico dell'*Osservatorio*:

a) monitorare i fenomeni più diffusi di illegalità e di violenza criminale ponendo in essere azioni rivolte a favorire nella Pubblica Amministrazione e nella città condizioni di legalità e di sicurezza al fine di determinare la ripresa delle attività produttive e lo sviluppo della socialità;

b) promuovere incontri periodici fra il Comune, i rappresentanti di Istituti di credito locali, Associazioni antiracket e antiusura e Associazioni dei consumatori sui problemi legati all'usura e all'indebitamento delle famiglie e delle aziende proponendo misure a sostegno delle vittime del fenomeno;

c) elaborare modelli di interpretazione e di conoscenza sui temi dello sviluppo di una cultura della legalità e della cittadinanza e attuare strategie di prevenzione e di contrasto alla mafia attraverso percorsi di sensibilizzazione e di coinvolgimento di pezzi significativi della società, a cominciare dai giovani e dalle scuole, promuovendo iniziative di mobilitazione dell'opinione pubblica;

d) promuovere specifiche azioni relative alle linee prioritarie di intervento previste dall'accordo di Programma quadro "Carlo Alberto Dalla Chiesa", e qui di seguito elencate tra virgolette e in corsivo, al fine di favorire la partecipazione diretta dei cittadini e lo sviluppo di una cultura della legalità a tutto campo:

### PRIORITÀ 1

*"Accrescere e diffondere la cultura della legalità e della democrazia, con particolare attenzione ai seguenti campi d'azione:*

*"promozione culturale delle giovani generazioni al rispetto dei valori della legalità"* attraverso le seguenti azioni:

-iniziative a sostegno della Consulta Giovanile come strumento di democrazia necessario alla rappresentanza istituzionale e al protagonismo dei giovani nella città di Lentini;

-promozione di iniziative per sviluppare fra i giovani la cultura dei diritti e dei doveri di cittadinanza, la solidarietà, il confronto e la condivisione delle esperienze attraverso la creazione di reti, la partecipazione a convegni, la realizzazione di gemellaggi, l'accesso ai bandi di finanziamento previsti dalla Comunità europea in favore delle giovani generazioni per l'affermazione dei valori della cittadinanza.

## PRIORITÀ 2

*“Potenziare, generalizzare e rendere permanente il monitoraggio degli investimenti pubblici al fine della trasparenza e della salvaguardia dalle infiltrazioni criminali ed accelerare l'individuazione dei patrimoni illeciti e la loro restituzione alla legalità, con particolare attenzione alle seguenti attività:*

*“azioni volte a garantire la massima rapidità nello scambio reciproco di tutte le informazioni utili tra i soggetti responsabili del controllo degli investimenti pubblici, con particolare riferimento agli interventi finanziati a valere sul Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 E 2007-20013”;*

*“interventi mirati all'arricchimento delle informazioni sui beni confiscati e sul loro utilizzo”;*

*“iniziative volte alla promozione dell'utilizzo sociale dei beni confiscati”* attraverso le seguenti azioni:

-seguire le procedure, allo scopo di accelerarne l'iter, di realizzazione del progetto, “Liberata Terra Leontinoini – Casa nostra, fattoria della legalità” sull'uso sociale dei beni confiscati alla mafia inoltrato dall'Amministrazione comunale in data 8/11/2006 al PON Sicurezza Sud per il tramite dell'Ufficio di Governo di Siracusa;

-accompagnare il progetto “Casa Nostra, fattoria della legalità” con interventi di sensibilizzazione sociale e stimolare le istituzioni a rispettare i tempi di attuazione;

-verificare l'iter della richiesta di finanziamento del progetto “TERRA NOSTRA”, inoltrata dall'Amministrazione comunale alla Regione Siciliana (Delibera di Giunta comunale n.150 del 2 agosto 2007), per la riqualificazione di appezzamenti terrieri per l'uso sociale di cui alla legge 109/96 (potatura e creazione di un impianto di irrigazione nell'agrumeto confiscato alla mafia e sito in contrada Riciputo).

-accompagnare il progetto “Terra Nostra” con interventi di sensibilizzazione sociale e stimolare le istituzioni a rispettarne i tempi di attuazione;

## PRIORITÀ 3

*“Potenziare ed integrare sul territorio il servizio offerto dalle Forze di polizia, nazionali e locali, con particolare attenzione a:*

*“incremento delle dotazioni tecnologiche e della loro integrabilità operativa”* attraverso le seguenti azioni:

-partecipazione a bandi nazionali e della Regione Siciliana per la richiesta di finanziamenti;

-verificare l'iter della richiesta di finanziamento del progetto "Terra Nostra" inoltrata alla Regione Siciliana dall'Amministrazione comunale per la realizzazione di interventi di carattere tecnologico per il controllo del territorio comunale attraverso un circuito di videosorveglianza (Delibera di Giunta comunale n.150 del 2/8/ 2007);

-accompagnare il progetto "Terra Nostra" con interventi di sensibilizzazione sociale e stimolare le istituzioni a rispettarne i tempi di attuazione.

#### PRIORITÀ 4

*"Rendere più efficace la trasparenza degli atti dell' Amministrazione Pubblica, con particolare attenzione a:*

*"attivazione del difensore civico";*

*"pubblicizzazione degli atti della Pubblica Amministrazione e delle imprese a prevalente capitale pubblico";*

*"realizzazione di portali informatici";*

*"Incentivazione di modalità trasparenti per l'acquisizione di beni e servizi".*

#### **Art.13**

Il presente Protocollo è vincolante per tutti i soggetti sottoscrittori e potrà essere successivamente integrato e aggiornato con ulteriori azioni di intervento.

Possono aderire al protocollo di legalità altri soggetti pubblici e privati sottoscrivendo una dichiarazione di condivisione dei principi e delle attività previsti dal Protocollo.

**Allegato 3: Articoli di Stampa tratti da:**  
**Rassegna Stampa del Coordinamento Provinciale di**  
**Libera – Siracusa**  
**Dossier beni confiscati dello Sportello Provinciale Antimafia**

**IL RIUSO PER FINI SOCIALI.** Dal prefetto appello ai Comuni che non hanno aderito: «Involontariamente fanno un regalo ai mafiosi»

## Nasce il Consorzio che gestirà i beni confiscati

È un messaggio forte alla società civile: piegare la mafia e privarla dei beni dei quali si è appropriata illegalmente, con la forza, conviene, va a vantaggio dei comuni cittadini ed è un'occasione di sviluppo e di lavoro per tanti, a partire proprio dal riuso a scopi sociali dei beni confiscati. Per raggiungere questo obiettivo gli enti locali uniscono le proprie forze e si consorziano in modo da operare secondo procedure comuni e certe che garantiscano l'efficacia dei propri interventi e la reale attuazione delle scelte fatte. I Comuni valuteranno lo stato di conservazione dei beni espropriati, progetteranno gli interventi di ristrutturazione necessari - e li attueranno in breve servendosi dei fondi del Pon sicurezza - e decideranno, anche tramite bandi, a quale fine utilizzarli e a chi affidarne la gestione. Cittadini e associazioni daranno indicazioni ac-

cogliendo i bisogni del territorio. Finalmente, dopo 26 anni, comincia a trovare reale attuazione la legge Rognoni-La Torre, che ha previsto la confisca dei beni dei mafiosi, e la successiva legge 109 del 1996 che ha specificato che questi beni devono essere riutilizzati a vantaggio della collettività.

leri, nella sede della prefettura, con una cerimonia sobria e di grande significato simbolico, quindici Comuni del Catanese e la Provincia regionale si sono unite nel «Consorzio per lo sviluppo e la legalità» che diventa l'unico interlocutore del Ministero dell'Interno che ha messo a disposizione di questa esperienza i fondi del Pon sicurezza, 91 milioni di euro. Una disponibilità strategica per questo genere di interventi perché serve a superare le lungaggini burocratiche e le difficoltà economiche che, finora, hanno contribuito ad impedire

che i beni confiscati alla mafia - e nel Catanese sono centinaia - venissero riutilizzati. «Una sconfitta per lo Stato», ha sottolineato il prefetto Giovanni Finazzo. Per questo, oltre ad esprimere la propria soddisfazione ai Comuni che hanno aderito al Consorzio, il prefetto ha rivolto un appello a quanti, invece, hanno declinato l'invito preferendo gestire i beni in proprio. A loro, senza mezzi termini, e con durezza, il prefetto ricorda che, così, «involontariamente, fanno un favore ai mafiosi». A riprova dell'importanza del consorzio - di questo tipo di Consorzio, che il precedente non ha funzionato - i sindaci presenti in prefettura ammettono che, finora, non sono riusciti a riutilizzare, se non in minima parte, i beni avuti dalla confisca ai mafiosi.

E non a caso il commissario straordinario del Governo Antonio Maruccia,



In prefettura, la costituzione del Consorzio per lo sviluppo e la legalità e la firma del protocollo d'intesa tra Lentini, Ramacca, Motta e Belpasso (foto Scardino)

che ha voluto essere presente alla firma per sottolinearne il valore, ha voluto ribadire l'importanza del coordinamento di tutti i soggetti interessati e dell'azione di stimolo delle associazioni della società civile, «a partire da Libera Terra che si è distinta, in termini concreti, d'amministrazione del Consorzio, a titolo gratuito, un magistrato in pensione di grande valore ed esperienza: il dottor Sebastiano Cacciatore.

convinta all'iniziativa anche da parte del sindaco Stancanelli e del presidente della Provincia. Castiglione che ha messo a disposizione del Consorzio una sede all'interno degli spazi di palazzo Minoriti. Il prefetto Finazzo, poi, ha annunciato che a presiedere il consiglio d'amministrazione del Consorzio sarà, a titolo gratuito, un magistrato in pensione di grande valore ed esperienza: il dottor Sebastiano Cacciatore.

Nella stessa occasione, inoltre, i comuni di Belpasso, Ramacca, Ragalna e Lentini, e Dario Montana in rappresentanza di Libera Terra, hanno firmato un protocollo d'intesa per la gestione dei terreni confiscati alla mafia che sarà affidata ad una cooperativa con l'impegno di utilizzare manodopera locale offrendo, così, nuove occasioni di lavoro ai giovani del luogo.

PINELLA LEOCATÀ

# Lentini, sì al protocollo della legalità per la trasparenza nei lavori pubblici



CARLO ALBERTO DALLA CHIESA

## Intesa nel nome del prefetto antimafia

Lentini. Anche il Comune aderisce al protocollo di legalità «Carlo Alberto Dalla Chiesa», sottoscritto tra il ministero dell'Interno, l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, la Regione, le Prefetture, l'Inail e l'Inps.

Un importante atto finalizzato a garantire la massima trasparenza e legalità nell'affidamento dei lavori e delle forniture pubbliche nonché nella concessione di finanziamenti, contributi e agevolazioni. Il Comune si impegna ad assumere tutte le iniziative necessarie affinché i responsabili dei servizi per l'affidamento dei lavori pubblici, dei servizi alla persona, delle forniture di beni e della concessione di finanziamenti, richiedano informazioni nei confronti delle imprese e procedano all'esclusione di questi, qualora risultassero relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa.

«Attraverso la collaborazione fra tutti i sog-

getti firmatari del protocollo - ha affermato il sindaco Alfio Mangiameli - si costituirà un osservatorio permanente per la legalità con l'obiettivo di monitorare i fenomeni più diffusi di illegalità e violenza criminale; promuovere incontri tra il Comune, gli istituti di credito e le associazioni antirackett e attuare strategie di prevenzione e di contrasto alla mafia».

Tra le priorità dell'Osservatorio, quelle di diffondere la cultura della legalità e della democrazia, attraverso la promozione di iniziative a sostegno della consulta giovanile; monitorare gli investimenti pubblici allo scopo di garantire la trasparenza e la salvaguardia dalle infiltrazioni criminali; potenziare le forze di polizia e rendere più efficace la trasparenza degli atti amministrativi attraverso il difensore civico e la pubblicizzazione.

**GISELLA CRIMALDI**

# SIRACUSA

# GIORNALE DI SICILIA

FONDATA DA GIROLAMO ARDIZZONE

GIUGNO 2002 - ANNO 142 N. 152

€URO 0,90 www.gds

SPED. AB. POST. 45% - ART. 2 COM.

## IN TRIBUNALE. Al via una «due giorni» su come applicare la legge 106/96 Beni della mafia, seminario di «Libera»

(di) Un seminario «operativo», per spiegare alle amministrazioni locali come contribuire in maniera effettiva alla lotta alla mafia attraverso il mezzo indicato come più efficace: l'«incameramento» dei suoi beni. È il senso della «due giorni» organizzata da Libera di Siracusa, inaugurata ieri sera in Tribunale con una sessione che ha visto la partecipazione dei vertici dell'amministrazione giudiziaria della città (il presidente del Tribunale Fabiano, il procuratore capo Campisi), dei presidenti dell'Antimafia Centaro, dei vertici delle forze dell'ordine. Nel corso dell'incontro, organizzato dall'Ufficio nazionale dei beni confiscati di Libera e dal pool di avvocati ed amministratori giudiziari che «gestiscono» i beni confiscati alla mafia in provincia di Siracusa e coordinato da Giovanni Colussi e Giusy Aprile, responsabili nazionali e locali di Libera, serve ad illustrare i passaggi necessari alle amministrazioni per ottenere i beni confiscati alla mafia, come prevede la legge 109 del '96, promossa dall'associazione di



Centaro, Fabiano, Campisi, Aprile e Colussi ieri al tavolo della presidenza

don Ciotti, e che ha visto in Italia e in Sicilia alcune interessanti applicazioni. Ma è stata anche l'occasione per fare il punto sullo stato «patrimoniale» delle organizzazioni criminali in provincia di Siracusa (è stato presentato un dossier

sulla situazione dei beni confiscati, assegnati ed ancora da assegnare) con accenti al dibattito politico attuale. Il seminario continuerà oggi pomeriggio, a partire dalle 18, nella sede dell'Arco di via Crispi.



Lotta tutti i beni sequestrati in provincia ma non assegnati

# Colpire i patrimoni della mafia

«Vogliamo che lo Stato sequestri e confisci tutti i beni di provenienza illecita, da quelli dei mafiosi a quelli dei corrotti. Vogliamo che i beni confiscati siano rapidamente conferiti, attraverso lo Stato ed i Comuni, alla collettività per creare lavoro, scuole servizi, sicurezza e lotta al disagio».

Queste le parole con cui iniziava nel 1996 la petizione di Libera che avrebbe portato l'anno successivo alla legge 109 sul riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati. Queste le parole ribadite a gran forza giovedì pomeriggio al Palazzo di giustizia nel corso di un seminario sui beni confiscati alle mafie. La battaglia di Libera left ha riportato un altro successo: perché a Siracusa il coordinamento provinciale ha pubblicato un dossier unico nel suo genere, nel quale sono elencati tutti i beni sequestrati ai clan. Purtroppo permane ancora la dicitura



Giusy Aprile e Giovanni Colussi

bunale di Siracusa è definitiva, ma non si è ancora provveduto all'assegnazione».

«Libera a Siracusa ha fatto qualcosa di più - ha spiegato Giovanni Colussi, responsabile dell'Ufficio di-

zionale beni confiscati di Libera - . Oltre alla pubblicazione del dossier, anche aver organizzato un seminario in un luogo istituzionale come il Tribunale con il coinvolgimento di figure di primo piano. Ed ancora una volta

è emersa la maggiore attenzione e maggiore capacità, oltre alla maggiore volontà delle istituzioni di contribuire a questo percorso».

Al seminario hanno preso parte il presidente del Tribunale Francesco Fabiano, il procuratore della Repubblica Roberto Campisi, il presidente della commissione parlamentare antimafia Roberto Centaro, il prefetto Francesco Alecci, il questore Vincenzo Roca, il presidente dell'Associazione degli industriali Ivan Lo Bello, l'onorevole regionale Roberto De Benedictis, il sindaco Titti Bufardeci, gli amministratori giudiziari dei beni confiscati gli avvocati Antonio Randazzo e Giuseppe Piccione, Davide Ganci di "Libera terra" e Calogero Parisi della cooperativa "Lavoro e non solo" dell'Arci. A coordinare il seminario è stata Giusy Aprile, responsabile provinciale di Libera, animatrice instancabile di tutte le iniziative.

«Ieri - ha detto - nessuno avrebbe mai immaginato di arrivare oggi a produrre questo volumetto, che è il segno tangibile che qualcosa nella coscienza comune sta cambiando. Un risultato possibile grazie al contributo di tutti: «Se ognuno fa qualcosa, forse si può fare tanto» diceva padre Pino Puglisi. Noi abbiamo inventato il percorso, tracciato tante strade, incontrato volti, sorrisi, coniugato responsabilità ed entusiasmo. Basta poco per fare antimafia: liberare la fantasia, coerenza nei comportamenti, concretezza e soprattutto continuità nell'azione». E nel suo intervento il sindaco Bufardeci ha confermato la sua disponibilità a destinare i beni, qualora vengano assegnati al Comune che ne ha già fatto richiesta, a sede di associazioni e cooperative sociali oltre che a fini istituzionali. I beni infatti possono essere richieste per "l'affidamento" anche dalle forze dell'ordine. E ieri pomeriggio all'Arci ha avuto luogo l'incontro con le associazioni di volontariato che hanno fatto richiesta di assegnazione: solo quando otterranno i beni confiscati, una delle battaglie di Libera contro la mafia sarà definitivamente vinta. (a.r.)

# Gazzetta del

Quotidiano indipendente d'informazione  
CATANIA - RAGUSA - SIRACUSA

1 ANNO POST. 45€ - ART. 2  
20 € LEGGE 662/96 - ME

# Sud

**JONAX**  
TRIMESTRI - PIAZZA CAROLI

EURO 0,90  
www.gazzettadelud.it

• Sabato 8 Giugno 2002



## leri alla Provincia il seminario promosso da "Libera" e "Avviso Pubblico" Beni confiscati, enti locali "distratti"

Un nuovo impegno: sensibilizzare gli enti locali da ora e fino al 19 luglio, anniversario della strage in cui morì il giudice Paolo Borsellino e la sua scorta, per fare in modo che i beni confiscati ai clan mafiosi vengano recepiti dai comuni interessati.

Libera celebra un anno dello Sportello per la legalità, l'unico in Sicilia e uno dei pochi in Italia, e riparte con un nuovo obiettivo: concludere al più presto con le procedure di assegnazione dei beni confiscati alla mafia alle associazioni di volontariato. E nello stile dell'associazione contro le mafie, e di quello della sua coordinatrice provinciale Giusy Aprile: «Credo che la legalità non rappresenti più la priorità per gli enti locali. Mi dispiace denunciarlo ma se magistratura, forze dell'ordine ancora si interessano molte amministrazioni invece sembrano aver perso interesse».



Giusy Aprile, il col. Ortolani, Bruno Marziano ed Enza Rando

Ad un anno dall'istituzione dello Sportello di Libera il bilancio è certamente positivo: «Tantissime le segnalazioni da parte di cittadini che si sono rivolti a noi dopo aver subito un sopruso, o il-

legalità di vario genere. Tutte segnalazioni che noi abbiamo passato alle autorità di competenza. Devo affermare che questa esperienza in cui la Provincia ha creduto offrendoci ospitalità è piena-

mente riuscita nel suo scopo». Proprio il presidente Bruno Marziano si è detto orgoglioso per l'opportunità che gli è stata offerta e ha ringraziato Libera per questa esperienza.

Ma ieri Libera ha voluto ricordare anche l'anniversario dei vent'anni dalla morte di Salvatore Raiti, il giovane carabiniere di scorta assassinato nella strage della circonvallazione di Palermo, consegnando una targa al comandante provinciale dei carabinieri, il colonnello Paolo Maria Ortolani.

All'incontro era presente anche Enza Rando, presidente provinciale di Avviso pubblico, l'associazione che raccoglie gli enti locali e le regioni per la formazione civile contro le mafie.

«Questo Sportello a distanza di un anno è ancora di più un modello da esportare - ha affermato Enza Rando - Unico in Sicilia, esiste un'esperienza simile solo in Toscana, frutto di un accordo tra Libera e la Regione. Abbiamo riscontrato la buona risposta dei cittadini e soprattutto delle scuole, che spesso si sono rivolte allo Sportello per chiarimenti. Purtroppo ci troviamo ad affrontare la pigrizia degli enti locali, e lo dico io che li rappresento, così come dobbiamo fare in modo di individuare i corrotti delle pubbliche amministrazioni». (a.r.)

# Gazzetta del

# Sud

CON LE NOTIZIE  
DELL'ULTIMA ORA

Mercoledì 19 Giugno 2002



# CAMMINO

SETTIMANALE DIOCESANO DI INFORMAZIONE E DI OPINIONE

Amministrazione Via Martiriana, Ronco Capobonco, 9, N. 10131 - 06131 - 0440 - 0740/311914 - Fax 0931/401121 - E-mail: cammino@diocesi.it - Sito: www.cammino.it

## LENTINI - Consegnati alla città i beni confiscati alla mafia



«Per la città di Lentini e per la comunità provinciale questo è un giorno di festa: oggi parte ufficialmente il progetto di "Liberaterra" per l'utilizzo dei beni confiscati ai mafiosi.

Tutti noi dobbiamo gioire perché i beni di proprietà dei mafiosi di questa città conquistati con il sangue, con la droga e con le attività illecite, vengono restituiti alla società civile».

E' in sintesi la dichiarazione del presidente nazionale di "Libera", don Luigi Ciotti, a conclusione della firma della carta degli impegni sul progetto di "Liberaterra" di Lentini e dopo il consiglio comunale allargato che si è svolto alla presenza delle massime autorità civili e militari della provincia di Siracusa e dai rappresentanti delle associazioni di volontario lentinese.

Da Lentini, dunque, è partita la prima esperienza nella Sicilia Orientale e nella provincia di Siracusa, la riconver-

siendo la legge 109, la legge che è stata utilizzata per il recupero dei beni confiscati ai mafiosi.

La carta degli impegni, che è stata ufficializzata durante la seduta del consiglio comunale convocata dal presidente Salvatore Giuga è stata sottoscritta, oltre dal sindaco di Lentini, Francesco Rossitto, dal prefetto di Siracusa, Francesco Alecci, dal presidente nazionale antimafia, Roberto Centaro, dal presidente nazionale di Libera, don Luigi Ciotti, dall'assessore provinciale Marika Cirone Di Marco e dai rappresentanti di confagricoltura, confederazione italiana agricoltori, dalla Coldiretti, da Italia lavoro e Sviluppo Italia e deputati e senatori della provincia.

Il progetto di "Liberaterra" Lentini è nato come un'ipotesi presentata dall'associazione al sindaco che l'ha accolta dopo l'assegnazione fatta dal demanio l'8 novembre scorso.

sione dei beni di proprietà del boss Nardo, che saranno utilizzati per attività sociali e dove saranno prodotte le "Arance rosse della legalità". I beni saranno riconvertibili se-

«Il progetto - ha detto il referente di Liberaterra, Armando Rossitto - intende trasmettere una cultura sana di impresa e di mercato e sviluppo economico e culturale del territorio che saranno raggiunti con i diversi soggetti istituzionali. E' possibile oggi ipotizzare la gestione unica dei terreni di contrada Ricaputo e Cucumella e Sigona in attività agrituristiche e con la produzione di arance biologiche, mentre i fabbricati potranno essere utilizzati con stage formativi per la legalità riservata a studenti e associazioni». Per don Ciotti «l'utilizzo dei beni confiscati ai mafiosi e l'utilizzo a beni sociali potranno diventare lavoro e occupazione per diverse decine di giovani di questo comprensorio».

«I beni devono diventare lavoro vero e non finto per le persone». Il prefetto di Siracusa Francesco Alecci sottolinea l'importanza di questo momento per Lentini, visto che ha molto sofferto e vive momenti difficili.

«Il progetto ha un impatto molto forte per questo territorio: oggi inizia un percorso attivo nel combattere la mafia».

Per l'amministratore giudiziario dei beni confiscati a Nardo, Pucci Piccione è importante che il bene confiscato ritorni alla città e alle associazioni del bene. Il riscatto parte dal togliere alla mafia quello che illegalmente hanno conquistato».

Per il sindaco Rossitto i beni dovranno essere impiegati a fini sociali. La coordinatrice provinciale di Libera, Giusi Aprile «è convinta che questa città si approprierà di questo territorio partendo da questi beni». Per il presidente nazionale antimafia, Roberto Centaro «è un fatto importante che a Lentini vengano utilizzati i beni confiscati al boss Nello Nardo».

S.D.S.

LENTINI

## Beni confiscati l'Antimafia preme per il riutilizzo



SPEZIALE, MANGIAMELI, ROSSITTO, DE BENEDECTIS

LENTINI. Conferenza stampa del presidente della Commissione parlamentare regionale antimafia, Lillo Speciale, accompagnato da Roberto De Benedictis. Per fare il punto sul progetto di riutilizzo dei beni confiscati alla mafia a Lentini e sul ruolo affidato alla Regione. L'incontro è avvenuto a pochi giorni dall'approvazione della legge 15/08 sulle misure di contrasto alla criminalità organizzata.

Davanti ai rappresentanti di Polizia, Carabinieri e Guardia di finanza, Speciale ha sottolineato l'importanza della sottrazione dei beni alla disponibilità delle organizzazioni criminali, come la più efficace azione di contrasto al loro potere sul territorio. Speciale ha parlato dei vantaggi fiscali garantiti agli imprenditori e ai commercianti che denunciano gli estortori.

Speciale ha anche parlato delle agevolazioni alle cooperative sociali cui sarà demandata la gestione produttiva dei beni confiscati, con la previsione di fidejussioni a carico della Regione fino alla copertura del 75% dei mutui contratti.

Un accenno anche alla recente mancata approvazione in Consiglio comunale dell'emendamento al bilancio che doveva finanziare le indagini geologiche e geognostiche collegate al progetto «Libera Terra Leontinoi - Fattoria della legalità». «Uno scivolone politico del centrodestra» l'ha definito De Benedictis, che ha auspicato che «la battaglia politica non interferisca con la battaglia per la legalità che deve essere patrimonio di entrambi gli schieramenti».

Hanno concluso il sindaco, Alfio Mangiameli e l'assessore Armando Rossitto, i quali hanno chiesto la creazione di una corsia preferenziale presso la Regione per il finanziamento dei progetti di riutilizzo dei beni confiscati, in funzione della loro immediata reimmissione nel circuito produttivo.

— Nell'area «sottratta» dalla magistratura al clan di Nello Nardo sono state seminate alcune varietà di grano e ceci. «È il frutto della legalità, del coraggio e del sacrificio»

## Lentini, le terre confiscate alla mafia Per la cooperativa è tempo di raccolto

LENTINI. ("sds") Il grano e i ceci. Saranno i primi prodotti che verranno raccolti dai soci della cooperativa «Placido-Rizzotto» che da sette mesi coltivano i terreni confiscati al boss Nello Nardo di contrada Cuccumella e Riciputo, in territorio del comune di Lentini. I prodotti hanno un sapore in più: quello della legalità. I terreni di contrada Cuccumella, in attesa dell'approvazione del finanziamento del Pn Siccurezza della fattoria polifunzionale, sono stati affidati dall'amministrazione comunale di Lentini nel mese di ottobre alla cooperativa sociale «Placido-Rizzotto», per avviare la lavorazione del terreno e la semina di varietà di grano e ceci. I dirigenti della cooperativa sociale per le pratiche colturali hanno utilizzato attrezzature, macchine e professionalità della zona nord che avrebbero lavorato per alcuni giorni sul fondo agricolo, una volta coltivato da Nello Nardo. Il frutto della fatica dei giovani della cooperativa sarà caratterizzato dal marchio Libera Terra e venduto attraverso la rete distributiva della Coop e le botteghe del commercio equo e solidale, rappresenta il primo esempio di quella produzione della "legalità nella qualità", ottenuta con i metodi dell'agricoltura biologica. Metodi che «Libera» vuole diffondere in altre regioni e nel centro della Sicilia. Intanto l'assessore alla Cittadinanza e Legalità, Armando Rossitto e la prefettura di Siracusa hanno ricevuto dai funzionari del Pn Siccurezza il primo parere positivo sul progetto per la realizzazione della fattoria polifunzionale. Poi dopo l'approvazione finale, i funzionari del Ministero dovranno dare indicazioni per l'avvio delle procedure di attuazione e la presentazione del progetto esecutivo. «È un'impresa resa possibile grazie all'im-

pegno di tanti - ha detto l'assessore Armando Rossitto - ma soprattutto grazie al coraggio e allo spirito di sacrificio dei giovani che hanno scelto di coltivare le terre confiscate alla mafia. Il progetto,

inviato attraverso la prefettura, è stato esitato dalla commissione ed è un primo passo verso la sua attuazione». «È fertile la terra della mafia. Dopo anni di abbandono - hanno detto i ragazzi del-

la cooperativa - vedere nelle pianure di Lentini, abbandonate da tempo e i terreni arati e coltivati a grano e ceci fa una certa impressione».

SALVATORE DI SALVO

## Attivato otto anni fa, riavvia la sua attività dopo l'intesa con l'associazione "Libera" \* **La Provincia regionale pronta a rilanciare lo "sportello" per l'educazione alla legalità**

**Francesco Alfieri**

Rilanciata l'azione dello sportello per l'educazione alla legalità dell'associazione Libera grazie al coinvolgimento della presidenza della Provincia Regionale.

Lo sportello, attivato nel 2001, ha dato dei frutti in tutta la provincia: il 65 per cento delle scuole, di ogni ordine e grado, coinvolte nell'azione di sensibilizzazione alla legalità; circa 350 insegnanti formate dall'associazione.

Si è occupato di segnalazione delle illegalità, di raccolta delle denunce, di intermediazione con le forze ordinarie e la società civile.

Ieri, Michele Mangiafico, presidente del consiglio provinciale insieme a Giusy Aprile, presidente di Libera, Paolo Caligiore, responsabile dell'Associazione antiracket di Palazzolo e altri volontari, hanno presen-



Giusy Aprile e Michele Mangiafico durante l'incontro di ieri

tato l'iniziativa, al Palazzo di Governo in via Roma, con una proiezione di un suggestivo video, il "Laboratorio Multimediale", testimoniando l'importanza dell'associazionismo quando diventa a supporto dei problemi di una comunità.

«I rapporti con Libera non sono

ri per costruire una cultura alternativa alle mafie e per intervenire con decisione sul piano della prevenzione e concretizzare progetti di difesa sociale sulla legalità, sulla solidarietà e sullo sviluppo, per garantire un'autentica giustizia sociale.

«Grazie alla sensibilità del presidente Mangiafico, e di alcuni consiglieri provinciali possiamo tornare ad operare all'interno del Palazzo della Provincia - ha detto Aprile -. Siamo convinti che l'azione migliore di prevenzione sia quella svolta nelle scuole, così, riprenderemo le campagne di sensibilizzazione a favore delle nuove generazioni».

Sarà, inoltre, messo a disposizione un social network, di nome "@gor@", creato da Gabriele Zaverio, per consentire a tutte le associazioni del circuito della legalità, di poter dialogare e scambiarsi informazioni: video, immagini e documenti. \*



LA SICILIA, 12 AGOSTO 2003

# Cercansi gestori dei terreni ex mafiosi

## Lentini. Pubblicato il bando per amministrare immobili e appezzamenti confiscati alle cosche

**LENTINI** - Pubblicato il bando di concorso per la gestione dei beni immobili confiscati alla mafia.

L'invito ad aderire al progetto viene dai Comuni di Lentini, Belliasso, Motta Sant'Anastasia e Ramacca i quali - di concerto con le Prefetture di Catania e Siracusa e l'associazione Libera - hanno sottoscritto un protocollo d'intesa con cui hanno manifestato l'intenzione di avviare, su terreni agricoli e fabbricati rurali, gestioni produttive a fini sociali mediante la costituzione di una cooperativa.

I profili professionali richiesti

attraverso il bando sono un agronomo, un operaio agricolo qualificato, un apicoltore e due operai agricoli comuni. Tutte figure, queste, selezionate sulla base di requisiti e titoli che consentiranno l'accesso alla cooperativa sociale per la gestione dei beni confiscati.

Gli interessati dovranno presentare domanda entro le 12 del 28 settembre all'ufficio territoriale di Governo di Catania. I candidati selezionati parteciperanno a un corso di formazione gratuito gestito dall'associazione Libera. Tra i requisiti di ammissibilità, la

cittadinanza italiana o in uno degli Stati dell'Unione europea, il godimento dei diritti politici e civili ed il titolo di studio richiesto (la laurea in Scienze agrarie o forestali per l'agronomo e la licenza elementare per le altre figure).

Sono titoli preferenziali, invece, la residenza in uno dei Comuni promotori del bando, l'esperienza nell'associazionismo con particolare riferimento all'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata e l'essere familiare di vittima di mafia e criminalità organizzata.

IN DICEMBRE FU PRESENTATO IL PROGETTO



**GISELLA GRIMALDI**

DURANTE LA PARTITA ITALIA - ARGENTINA

# L'intera città di Siracusa scossa da un attentato dinamitardo

*L'esplosione notturna ha gravemente danneggiato il negozio di un noto commerciante - Indagini di polizia nel « racket delle estorsioni »*

Dal nostro corrispondente

SIRACUSA, 11 giugno  
Ancora un attentato notturno a Siracusa. A fare le spese di questo terribile « racket delle estorsioni », un noto commerciante. Si tratta di Francesco Lisitano, di 48 anni, nato a Messina ma residente a Siracusa in viale Zecchino, titolare di una catena di negozi di vario genere.

Erano appena suonate le 0,30 quando la città, immersa nel silenzio in quanto la maggior parte delle persone seguiva le fasi di Italia-Argentina, è stata scossa da un forte boato che è stato udito praticamente in ogni quartiere, un po' come in occasione dell'attentato a Giuseppe Imbesi.

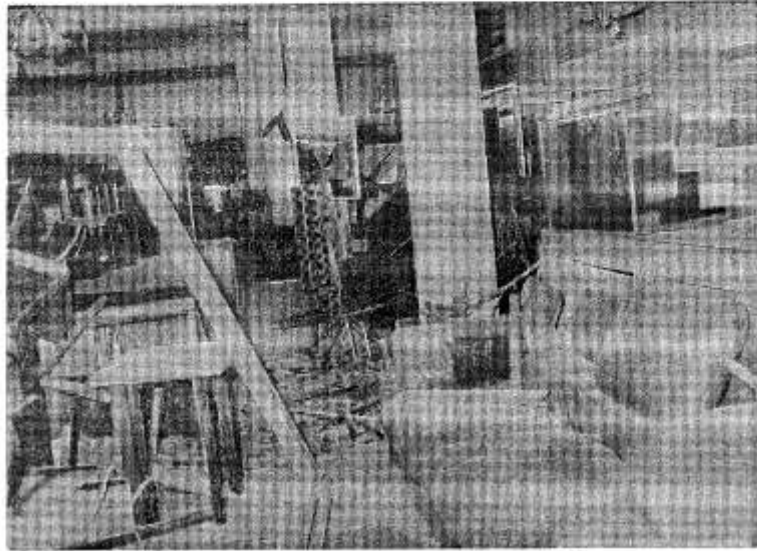
La gente, probabilmente, ha capito di cosa si trattava, ma è rimasta in casa, certamente a vedere la partita. Il cronista, che si è recato sul posto ha potuto constatare immediatamente come i danni arrecati, non solo al commerciante, fossero ingenti.

L'ordigno era stato collocato presso una saracinesca. L'esplosione (l'ordigno doveva essere di notevole potenza) ha scardinato la saracinesca, ha praticamente distrutto i mobili (questo presso di mira era appunto un negozio di mobili), che si trovavano a stretto contatto con le saracinesche; poi, naturalmente, ha frantumato i vetri del locale.

Ma i danni sono stati maggiori. Anche lo stabile di fronte, infatti, ha riportato notevoli danni: i vetri di tutto il condominio, innanzitutto, sono andati in frantumi cospargendo la strada di schegge pericolosissime e anche le serrande dello stabile sono andate distrutte.

Uguale sorte hanno avuto le automobili posteggiate nelle vicinanze: una di queste è andata praticamente distrutta, mentre le altre sono rimaste notevolmente danneggiate. Insomma, da una stima che ancora deve essere per forza considerata approssimativa, pare che l'entità dei danni si aggiri intorno ai venti milioni.

Subito dopo l'attentato, polizia e carabinieri sono andati sul posto: della squadra mobile sono intervenuti il dirigente dott. Andrea Padova e il funzionario di turno dott. Angelo Migliore. Per i carabinieri è intervenuto il maggiore Giorgio Poddighe.



L'interno del negozio danneggiato dallo scoppio della bomba. (Foto Majorca)

Indagini sono coperte dal segreto) se Frank Lisitano abbia ricevuto, negli ultimi tempi, degli avvertimenti. Comunque bisognerebbe dare risposta affermativa a questo interrogativo, poiché

quasi tutti gli attentati, in genere, sono stati preceduti da telefonate di « avvertimento ».

In precedenza, nel '76, presso un altro dei negozi di Frank Lisitano (ne ha uno

in viale Tisia e uno all'angolo tra viale Teocrito e viale Teracati) vi era stata un'altra esplosione che non aveva procurato, al commerciante, gravi danni.

CARLO FILIPPELLI

## LA SICILIA

Lunedì, 12 giugno 1978

Le forze dell'ordine, naturalmente, hanno avviato prontamente le indagini per cercare di scoprire gli autori di questo nuovo attentato. Ancora, comunque, è presto per trarre delle conclusioni, pur se gli inquirenti stanno lavorando sodo per arrivare a scoprire qualcosa che li metta sulle tracce dei dinamitardi.

Cosa dire di questo nuovo episodio? Da un po' di tempo, dopo vari arresti il cosiddetto « racket delle estorsioni » si era calmato: qualche bomba di piccolo calibro sotto qualche autovettura, ma niente di più. Ora, dopo che la squadra mobile e i carabinieri hanno sgominato la banda facente capo al « boss » Giuseppe Mangiafico, presunto estortore, un'altra gang si sta facendo avanti, rilevandone forse l'eredità.

Prende corpo, quindi, anche se gli inquirenti non confermano questa tesi, che sia sorta una seconda banda specializzata nelle estorsioni. Non si è potuto sapere (le

## Dopo un rocambolesco inseguimento in via Malta Agostino Urso cade nelle braccia della polizia

Dopo due anni di latitanza è stato arrestato in seguito ad un movimentato inseguimento con la polizia Agostino Urso, 31 anni, ufficialmente domiciliato in via Antonello da Messina 26, colpito da tre ordini di cattura perché ritenuto responsabile di aver compiuto tre tentati omicidi ed altri reati. Assieme a lui è stato arrestato anche il cugino Carmelo Urso, 24 anni, per favoreggiamento personale, mentre Gioacchino Cannizzaro, 22 anni, abitante in via Corsica è ricercato per aver tentato di favorire la fuga dell'Urso.

Il suo arresto è avvenuto davanti il palazzo dell'Amministrazione provinciale. A bloccarlo sono stati gli uomini della squadra speciale (brigadiere Mariano Sorbera, appuntato Antonino Ronisvalli e guardiano Pasquale Ruggiero) al comando del vice dirigente della squadra mobile dottor Angelo Migliore.

L'Urso al suo arrivo ha declinato di fronte. Molte volte, infatti, è riuscito a farla franca. Durante gli inseguimenti, con «volanti» della polizia è riuscito sempre a far perdere le sue tracce. L'ultima volta fu notato da una pattuglia della mobile mentre era a bordo di una Citroën, condotta da un suo amico, Armando Paolini. Ne nacque un inseguimento per le vie della città, ma quando l'auto della polizia riuscì a bloccare la Citroën, a bordo c'era solo il Paolini. L'eri stava per accendere la stessa cosa. Ma ad Urso è andata male. La pattuglia, con tanto civetta, della mobile, al comando del dottor Mi-



Gioacchino Cannizzaro

all'altezza di via Somalia in corso Umberto. Ma a bordo c'erano solo due persone. Il dottor Migliore ha saputo il tutto, scendendo con alcuni agenti dall'auto dividendosi, accerchiando il palazzo delle province, convinto che Agostino Urso non potesse essere lontano. Sono passati alcuni minuti. Il funzionario della mobile ha visto uscire dal portone principale dell'amministrazione provinciale un giovane capelli rossi e ricci che poi è stato corso a prenderlo alla descrizione. Intagli di suoi agenti. Lo ha inseguito per un po' a piedi. Poi in corso Umberto lo ha avvicinato, lo ha afferrato per un braccio togliendogli contemporaneamente il fiondo, contemporaneamente è corso verso il fiondo che forse ar-



Carmelo Urso

glio, stava effettuando un giro di controllo nella zona di piazzale Marconi. Dal corso Umberto gli agenti hanno visto giungere una «Golf» di colore giallo ed hanno riconosciuto fra i tre a bordo dell'auto, Agostino Urso, nonostante avesse cambiato i connotati; capelli rossi e ricci, baffi corti, l'aspetto sostanzialmente differente dall'Urso schedato in questo. I tre si sono accorti di essere inseguiti ed hanno girato verso via Malta accelerando l'andatura. Erano le 13,15 circa. Il traffico intenso. Nonostante le due auto abbiano toccato l'andatura del 100 all'ora. Per qualche minuto l'auto dei tre ricercati si è conforata fra il traffico. Poi dopo qualche minuto è ricomparsa,



Agostino Urso

mato) e ammanettandolo, quasi contemporaneamente sono arrivati gli agenti che hanno dato man forte al dottor Migliore facendo salire sulla «civetta» il ricercato.

Dietro l'auto gli agenti, ancora in dubbio, gli hanno chiesto «Se tu vero?» e lui ha risposto «Sì, sono io stavolta mi avete fregato».

Condotta in questura l'Urso è stato interrogato dal dirigente della squadra mobile, dottor Andrea Padova, il quale gli ha notificato un mandato di cattura emesso dalla Procura della Repubblica di Siracusa perché ritenuto responsabile di aver, il 30 luglio scorso, esploso 5 colpi di «38 special» contro Natale Di Natale ferendolo gravemente a Priolo, inoltre all'Urso è stato notificato un secondo ordine di cattura emesso dalla procura di Siracusa per legato omicidio nei confronti di Francesco Di Mari, rimasto paralizzato alle gambe perché colpito da 6 colpi di pistola «38 special» sparati contro il 29 settembre del '78. Il dottor Padova dopo aver fatto condurre Urso in carcere, ha disposto i servizi perché venissero arretrati i complici della tentata fuga. Nel pomeriggio Carmelo Urso è stato catturato da una volante della mobile, condotto in questura e dopo che il capo della mobile lo ha denunciato per favoreggiamento personale nei confronti del cugino, ritenuto nel carcere di via Vittorino Veneto. Di Gioacchino Cannizzaro ancora nessuno traccia, in polizia lo sta ricercando attivamente.

Estere Politi



L'attentato a Palazzo di giustizia, è la conferma che la città è indifesa

# L'inefficienza aiuta la «mala», che se la ride

Le ostilità siracusane ha dato l'ennesima dimostrazione della sua efficienza. Per contro, le forze dell'ordine hanno ancora una volta dovuto ingoiare amaramente un grosso rospo, confermando i propri limiti in termini di difesa da assicurare a una città sempre più caotica, non controllabile come una volta.

L'ultimo attentato dinamitardo, quello corripiano fallito tra all'anno del cortile del palazzo di giustizia, evidenzia una crisi che ha attraversato, da qualche tempo, le forze dell'ordine sempre più impreparate a fronteggiare, quanto meno, a prevenire le eventuali reazioni degli esponenti della malavita.

Eppure, la bomba era nell'aria. Certamente, nessuno poteva prevedere tanta tempestività nella smisura. Non se l'aspettavano i magistrati, ancora una volta il vero bersaglio dell'azione terroristica non fu il titolare dell'ordine, ma i rappresentanti delle forze dell'ordine, cui spetta l'arduo compito di vigilare, anzi anticipare le mosse criminali della malavita.

Ha colpito tutti l'attentato al palazzo di giustizia, perché soltanto in pochi erano a conoscenza che nel pomeriggio di lunedì ci sarebbe stata un'assemblea siracusana, per esaminare i voti di solidarietà di un collega che, nei giorni scorsi, era stato bersaglio di un attentato dinamitardo, a scopo intimidatorio.

Ne erano a conoscenza i giudici e, forse, qualcuno dei funzionari del tribunale, nonché i soliti «addetti ai lavori». Verità, non era una riunione segreta, ma una riunione riservata, in cui si discutevano i problemi di ordine e, forse, qualche altro. Non era una riunione segreta, ma una riunione riservata, in cui si discutevano i problemi di ordine e, forse, qualche altro.

Potrebbe verificarsi una strage. Due giudici, il dottor Bossano e il dottor Faranda, sono

sfuggiti per vero miracolo alla morte. Se anziché dirigenti del lato opposto, fossero per caso transitati nel punto dove dinamitardi avevano collocato l'ordigno, i due magistrati sarebbero stati colpiti in pieno, senza possibilità di scampo. Così detto, altri giudici avrebbero potuto rimettersi dal vile attentato, se gli stessi, c'è l'apparenza esistente nel cortile, non fossero costretti a percorrere un tragitto diverso, sfuggendo così agli effetti dell'esplosione.

Vivaddio, tutto bene quel che finisce bene. A palazzo di giustizia si fa la sota dei danni procedurali dall'esplosione, ma c'è tanto sollievo per lo scampato pericolo di quei fatti alle persone.

La vita è ripresa regolarmente, anche se si coglie un evidente nervosismo in per l'aspettando. Le riunioni si sono succedute, anche ieri mattina. Si torna a fare il punto della situazione, alla luce del nuovo episodio delinquenziale, dal sapere della sfida, quale risposta si prevedono di dare alla Procura, con quali sono stati trasferiti in altre carceri alcuni detenuti ritenuti, a ragione o no, direttamente interessati agli episodi criminali verificatisi in questi ultimi giorni.

Si è parlato, e anche a lungo, del problema della difesa del palazzo di giustizia. In effetti, chiunque avrebbe potuto agire con piena autonomia e libertà di movimenti in un palazzo di giustizia, come quello di Siracusa, approvato da sempre di un servizio di vigilanza.

Già in passato, il palazzo di giustizia, non avevano cosa impensabile. Una prima volta, durante la celebrazione di un processo penale, questi colpe-

quali nulla si può chiedere e nella si può riproverare.

Sorprende e avvilisce l'ultimo attentato, appunto perché era da prevedere. Evidentemente il solito male italiano — qualcuno attendeva di prendere un portone inaspettato, ma solo dopo che si fosse scappato il morto, come si è abituati a fare nel nostro Paese.

Ora, ci si muove. Qualcosa si farà, ma non si sa cosa esattamente. Come, non si sa, per quanto tempo durerà. L'impressione generale è che si tenti di improvvisare, pur di tamponare o, ancora meglio, pur di dimostrare che l'ultima parola non sarà pronunciata dalla mafia, bensì dalla legge.

Per i più sono spallati, senza nessuna efficacia. Per combattere la nuova malavita siracusana, le perquisizioni domiciliari, i controlli periodici, le denunce per guida senza patente, sono metodi superati e senza efficacia. Ci vuole ben altro. Ci vogliono sistemi nuovi, più preventivi che repressivi. Ci vogliono più investigatori, più uomini a vigilare una città indifesa, più pattuglie a girare di giorno e di notte, più giudici inquirenti.

Andiamo incontro a tempi tristi. Il 1980 è cominciato male e rischia di andare avanti sempre peggio. E, ancora, fortunatamente, non si accaniscono e briganti. Altrimenti, i costi da pagare sarebbero sempre più pesanti.

Oggi ride la mala e piange la società. Forse, un giorno i rapporti si invertiranno, ma per il momento la tragica realtà di Siracusa, una serie di provvedimenti nei confronti della mala locale, perquisizioni, controlli, posti di blocco, ispezioni, cambiere



Funzionari di polizia, carabinieri e vigili del fuoco sul luogo dell'esplosione

e dei loro notabili autori, riafferma ad ogni violenza fisica e di ogni intimidazione i supremi valori della giustizia e della pacifica e democratica

convivenza e, manifestata, al dottor Francesco Fabiano, magistrato dotato di spiccate qualità intellettuali e morali, quanto, solerte ed adaman-

tico, e tutta la Magistratura Siracusana la propria piena solidarietà.

Piero Gaustalla

## LE INDAGINI — Proseguono su molte ipotesi

# Buona volontà tanta ma risultati scarsi

Un altro fascicolo è stato intralciato sull'esplosione avvenuta l'altra sera nel cortile del palazzo di giustizia di Siracusa. Un nuovo scacco dunque per gli investigatori che stanno vagliando tutte le piste possibili per poter giungere all'identificazione degli autori dei criminali attentati che nei giorni scorsi sono stati compiuti nei confronti di noti rappresentanti delle forze dell'ordine e della magistratura. La bomba al trinitrolo forse ha fatto traboccare il vaso? Sono scattati, infatti, una serie di provvedimenti nei confronti della mala locale, perquisizioni, controlli, posti di blocco, ispezioni, cambiere

ganizzata siracusana vuole dare un significato agli attentati? Sono due interrogativi che danno molto a inquietare i debbi ai quali si potrà dare una risposta solo quando verranno catturati gli autori degli attentati. Non sono certamente bombe con motivazioni politiche e economico di natura elettorale. E qui nasce il dilemma: cosa vogliono gli autori degli attentati? A cosa aspirano? Una risposta si potrebbe accardare: vogliono forse misurare la loro forza contro le istituzioni dello Stato, dando dimostrazione della loro potenza. Ma quello che manca in ogni caso se non è il momento è quantomeno il

si bene, dunque, su ipotesi e nell'ambito degli inquirenti. La reazione dell'uomo della strada a questo ennesimo episodio di violenza non è di stupore, bensì di rassegnazione: scervando anni tranquilli fino a poco tempo fa, era prevedibile che anche qui la malavita si svegliasse. Così hanno commentato più o meno alcune persone da noi intervistate. Inoltre, altri ci hanno detto: «Occorre che le forze dell'ordine abbiano i mezzi per combattere adeguatamente la malavita. A Siracusa forse non sono preparati ad affrontare quelle che stanno nascendo. Le forze dell'ordine si erano, forse adagiate sulla tranquillità della

... stata fatta tanta pubblicità attorno ad essa. Eppure, quelli di «la malavita» lo hanno saputo e nonostante fuori piovesse hanno spazzato agito, con premeditazione, facendo esplodere l'ordigno guardando il popolo all'ora in cui la situazione era finita, e i giudici stavano abbandonando palazzo di giustizia.

... sono pronti a pagare, una volta a tempo disincantato, successivamente, ignoti ladri consumarono un furto e si impossessarono di oro e soldi; ieri l'altro, ancora di scena, i dinamitardi e, stavolta, l'ordigno è stato fatto esplodere.

I precedenti compassati d'allarme, non sono stati recepiti da nessuno. Nemmeno da coloro che hanno la responsabilità del palazzo di giustizia. E' rimasto, a vigilare, solo e soltanto un anziano custode, al

... dal primo serata in Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori Legali di Siracusa, dopo l'attentato avvenuto lunedì scorso.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori Legali di Siracusa, in relazione agli ignoti atti intimidatori diretti contro il dottor Francesco Fabiano, giudice istruttore del tribunale, e contro la Magistratura di Siracusa, espone la propria esecrazione nei confronti del vile delittuoso episodio

... e le indagini, ma quello della malavita è «scuadrato». I risultati, nonostante la buona volontà, delle forze dell'ordine fino a questo momento, per quello che ci è noto, sono scarsi.

Le indagini partono da zero. Stabilire per prima il movente dell'attentato al giudice istruttore Francesco Fabiano e per concludere a Palazzo di Giustizia. Possibile che l'ultimo attentato sia solo a scopo intimidatorio? Oppure la malavita or-

... Gli investigatori stanno intanto cercando di accertare il tipo di esplosivo usato negli ultimi attentati. Nel caso riuscissero in questa prima fase di indagine potrebbero giungere a sventarli. Del resto, l'unica traccia lasciata dai malviventi è l'odore di polvere da sparo e tanti danni. Molto poco, anzi nulla, per poter dare una base agli inquirenti per iniziare le indagini o quantomeno per darne una direzione ben precisa. Tutto

... In materia, i Vigili del Fuoco, intanto, si sono recati nel cortile del palazzo di giustizia ed hanno effettuato dei lavori di controllo. Hanno anche lavorato per ripulire lo spiazzo dai vetri e dai detriti provocati dall'esplosione.

Adesso, quindi, tocca a polizia e carabinieri lavorare sodo con tutti gli uomini e mezzi disponibili per giungere all'identificazione dei criminali attentatori. Ettore Patti

POGO DOPO MEZZANOTTE DURANTE UN BANCHETTO NEL RISTORANTE DI CUI ERA CONTITOLARE.

# Ucciso a colpi di rivoltella il n. 2 della «mala» siracusana

Due killer, entrati nel locale, lo hanno crivellato di pallottole, svenando poi nel nulla così erano arrivati -- Il delitto s'inquadra nella lunga faida che insanguina le file della malavita aretusea

Del nostro corrispondente

**SIRACUSA, 7 luglio**  
Era ritenuto il « numero 2 » della «mala» siracusana, e comunque uno dei capi indiscussi. E' stato eliminato con ferocia e determinazione, nel cuore della notte, da due killer che lo hanno crivellato di rivoltellate davanti alla tavola imbandita di un ristorante, di cui era gestore in società. Si conclude così rapidamente l'esistenza di Nuzio Rizza, un « duro » di 33 anni che secondo gli inquirenti aveva impresso una svolta all'organizzazione criminale di Siracusa, impendendo la legge della spavalderia e della spavalderia.

Poco dopo l'una di stanotte due vigili privati hanno telefonato al « 112 », avvertendo che poco prima c'era stata una violenta sparatoria, con un morto, alla pizzeria-ristorante « Ricettario di Bacco », inaugurata appena venerdì sera nella località balneare dell'Arenella, a circa dieci chilometri dal capoluogo. Sul posto è piombata una « volante » della polizia e poco dopo sono arrivati il capo della squadra mobile, dott. Andrea Padova, e il funzionario della Notturba, dott. Antonino Gugliotta.

Allucinante lo spettacolo che si è presentato sotto gli occhi degli inquirenti. Il corpo ormai inanimato di Nuzio Rizza, sfregiato dai numerosi colpi che lo avevano raggiunto sulla faccia e al collo, era calato in una pozza di colore rosso, proprio al centro della sala del locale. Nessuna possibilità di intervenire, tant'è che il magistrato, dott. Roberto Pennisi, ha autorizzato il trasferimento del cadavere all'obitorio dell'ospedale generale, dove dovrà essere sottoposto a perizia necroscopica.

Nuzio Rizza era tornato in libertà da un anno esatto. Originariamente voleva rientrare in proprio in negozio di articoli da regalo, poi aveva stretto sodalizio col suo socio attuale, Carmelo Balsamo, di 39 anni, titolare del ristorante « Bacco » di viale Teocrito ed insieme avevano rilevato il locale dell'Arenella, che era stato completamente rimesso a nuovo con una spesa cospicua (gli inquirenti parlano di decine di milioni), e inaugurato, come si è accennato, venerdì sera sotto la denominazione di « Ricettario di Bacco ».

Il locale aveva incontrato un certo successo, soprattutto fra i giovani che ne avevano già fatto, in pochi giorni, un punto di incontro nell'affollatissima zona di villeggiatura. Probabilmente per festeggiare questo successo, Nuzio Rizza, il suo socio, i familiari di questo e il personale lavorante si erano riuniti poco dopo mezzanotte attorno ad una ricca tavola e si accingevano a banchet-

lungo un vialetto intorno della « Costa del sole ».

Questo delitto conferma il « salto di qualità », in senso negativo s'intende, fatto dalla criminalità siracusana in questi ultimissimi anni che hanno tinto di tragico la cronaca nera locale. Basta ricordare gli omicidi di Pasquale Scatà, Alfio Spalambro, Salvatore Caluzzone, Sebastiano Bonafede, Aldo Moricca e, ultima in ordine di tempo, quello di Salvatore Silvestri, amico intimo di Nuzio Rizza, tanto è vero che gli inquirenti hanno trovato nel portafogli del cadavere un ricredito-orecchio con foto del Silvestri.

Non c'è dubbio che il delitto di questa notte s'inquadra nella ormai lunga faida che sta insanguinando le file della malavita di Siracusa. Secondo gli inquirenti, però non sarà facile trovare il capo della matassa in quanto l'ambiente è zittito dall'omertà più completa e inoltre gli interessi sono molteplici e le possibilità di contrasto infinite.

Per tutta la mattinata il vicequestore Padova e i suoi collaboratori, tra cui il dott. Angiolo Maiorano, hanno interrogato i testimoni del delitto nella speranza di trovare qualche elemento che possa consentire di imboccare una pista produttiva. Intanto, è stato disposto il sequestro del locale, mentre il magistrato deciderà nei prossimi giorni se ordinare o meno una perizia balistica sull'unico proiettile trovato sul luogo del delitto: una pallottola calibro 38.

**PINO FILIPPELLI**

tare allegramente quando è avvenuta la tragedia. Senza nessun genere di preavviso, nemmeno il rumore di un motore d'auto, i due killer, revolver alla mano e il volto coperto da passamontagna, hanno fatto irruzione nel locale e si sono avviati direttamente verso la vittima, predestinata, aprendo ripetutamente il fuoco contro l'obiettivo. Nuzio Rizza, che aveva subito capito l'intenzione degli intrusi e che si era sbalzato in un estremo tentativo di difesa o di fuga, non è riuscito a fare nemmeno un passo. Esauritasi la santabarbara, era già cadavere, irrimediabilmente del sangue che sgorgava da tante ferite.

Degli astanti, nessuno ha avuto la possibilità di fare un cenno, un movimento. Dopo l'esecuzione, i due killer sono svenati nel nulla, così come erano arrivati, assieme ad un loro complice che, nel timore di un tentativo di fuga del Rizza, aveva presidiato l'uscita di sicurezza del ristorante. Si presume che i sicari di Nuzio Rizza si siano allontanati a piedi

## Un «boss» sanguinario

Notro servizio particolare

**SIRACUSA, 7 luglio**

Se non proprio il « numero 2 » Nuzio Rizza era certamente un elemento di spicco nella graduatoria dei «boss» siracusani, anche se la sua fama era maturata rapidamente, nel giro di pochi anni. Il primo approccio con la giustizia risale a nove anni addietro, quando il Rizza, a conclusione di una rissa, ferì a piolettate Corrado Ferrara e il figlio di questi, Roberto. Nel novembre di quello stesso anno, tornò alla ribalta della cronaca ferendo, sempre con una pistola, il pregiudicato Natale Scatà.

Da quel momento cominciò a farsi la fama di sanguinario e di duro. L'anno successivo, in agosto venne denunciato per una rasata inferta ad Alfio Santilupo sulla spiaggia di «Fondaco Nuovo» e questa volta venne sottoposto alla misura della libertà vigilata. Ma forse la sua impetosa più eclatante, quella che gli avrebbe fatto conseguire la «parente» di «boss» della malavita, risale al 1976, quando Nuzio Rizza, allora detenuto nel penitenziario di Augusta, entrò in contrasto con un altro detenuto di primo piano, Giuseppe Manziaco, e in un'occasione lo a-

vrrebbe accoltellato. Era l'azione di cui aveva bisogno per accrescere il suo «prestigio» di capo indiscusso. Non solo clamoroso l'attentato — si parlò al tempo, nel 1977, di «faida dei biscottieri» — ad un altro dei capi carismatici di un certo mondo, Emanuele Germinò, un uomo di rispetto che Nuzio Rizza «gambizzò» dopo una rovinosa irruzione nel circolo ricreativo «Archimede» (in realtà, si trattava di una bisca costruita dalla «mala»), costringendolo a lungo alla toppia.

In precedenza era stato arrestato dagli inquirenti, assieme ad altri presunti complici, per l'omicidio di Salvatore Gagliola, un tale che non c'entrava per niente con gli affari della «mala» e che per caso si era trovato all'interno di una bisca a Priolo. Forse la verità su questo episodio non si saprà mai, ma è certo che Nuzio Rizza aveva molteplici interessi. Secondo la polizia, a parte una catena di furti per i quali era stato anche denunciato e arrestato, non sarebbe estraneo all'omonima «attività» che da qualche tempo imperverava sul mondo commerciale siracusano, e addirittura non viene ritenuto estraneo ai delitti maturati ed eseguiti negli ultimi tempi.

Considerando il suo nutrito carnet di precedenti, la que-

stosa di Siracusa lo aveva proposto per l'interamento in una casa di lavoro, cosa che era avvenuta con regolare provvedimento della magistratura. Così, il Rizza era stato interrotto dapprima a Piana e successivamente a Castelfranco Emilia. Tuttavia, nonostante le pessime informazioni fornite dalla polizia siracusana, il governo poteva godere di numerosi permessi e licenze che gli consentivano di tornare spesso a Siracusa, dove arrivava solitamente in aereo.

A questo proposito si racconta un episodio significativo negli ambienti della polizia. Due agenti avevano accompagnato in treno alla casa di lavoro per fine permesso, il Rizza. Poi, dopo aver fruito di un giorno di riposo, sempre in treno avevano fatto ritorno a Siracusa, dove avevano ritrovato, il Rizza. Era accaduto che questi, usufruendo di un nuovo immediato permesso, era tornato a Siracusa, a differenza degli agenti, in aereo anziché in treno.

«Sarà un caso — dice uno dei funzionari di polizia — ma ogni qual volta Nuzio Rizza veniva a Siracusa in permesso o in licenza, accadevano fatti strani, come per esempio l'uccisione di un pregiudicato, Pasquale Scatà, un fallito attentato di omicidio ai danni di un ufficiale dei carabinieri, il ten. Bellini, la bomba fatta esplodere sotto l'auto di un sottufficiale degli agenti di custodia del carcere e quell'altro, potente, che distrusse l'auto del giudice istruttore Francesco Fabiano, nonché l'ordigno che per una specie di sfida venne fatto deflagare a pochi giorni dopo nell'atrio del tribunale, mentre i giudici erano riuniti per studiare una proposta e iniziative di solidarietà verso il collega minacciato. Naturalmente, non si sono mai trovati collegamenti diretti, prova specifica della caparriotà del Rizza».

L'attività del defunto Nuzio Rizza ha anche dei risvolti inquietanti, come annalo egli venne a conoscenza, non si sa in che modo, del contenuto di una lettera che la questura di Siracusa aveva inviato al giudice di sorveglianza della casa di lavoro, e di ciò si servì per rivolgere delle contestazioni ad un altro funzionario di polizia. In effetti, le informazioni fornite dalla questura di Siracusa sul conto del Rizza erano state sempre negative, anche quando il Rizza era stato espulso a casa in «licenza finale di osservazione». Ci si aspettava, dunque, un'interruzione di tale licenza e invece qualche giorno dopo,

esattamente il 6 luglio dell'anno scorso, il «boss» poté tornare in piena libertà.

Furono grandi l'ammarezza e lo sconforto dei funzionari siracusani della questura, al punto che il questore dell'epoca avrebbe inviato una vibrante lettera di protesta al presidente della sezione di sorveglianza della Corte d'appello di Bologna, territorialmente competente su Castelfranco Emilia. La risposta non è mai arrivata. Se Nuzio Rizza fosse stato trattato ancora nella casa di lavoro, come pressava prontamente da Siracusa, probabilmente oggi sarebbe ancora nel novero dei vivi.

P. F.

## LA SICILIA

Mercoledì, 8 luglio 1981



Il prefetto nel corso della visita

*Visita in Questura del dottor Cassisi*

## Il prefetto elogia la "mobile"

*Sottolineata la costante opera di prevenzione contro la malavita organizzata*

Il Prefetto di Siracusa, dottor Salvatore Cassini, si è recato ieri in visita ufficiale dal Questore dottor Samperisi.

Lo scopo della visita è stato quello di incontrare tutti i dirigenti della questura di Siracusa, ed apprezzare la loro costante opera al servizio dei cittadini e delle istituzioni democratiche.

A tal proposito il Prefetto poi sottolineato prestigio della squadra mobile, ed in particolare della squadra speciale, accresciuto dalle ultime recenti imprese.

Agli uomini della squadra, brigadiere Mariano Sorbera, vice brigadiere Francesco Valentino, gli appuntati Matteo Cavallaro Antonino Ronsivalli, la guardia Pasqualino Ruggero, e al commissario capo dottor Angelo Migliore il Prefetto ha manifestato il suo compiacimento riguardo l'ultima operazione che ha portato alla nota risoluzione dell'omicidio della mondana.

Il dott. Cassisi si è poi soffermato sulla costante opera di prevenzione della squadra mobile, che quotidianamente mette a repentaglio la vita dei suoi stessi uomini per combattere la malavita organizzata, e, dell'efficienza di tutto il corpo che negli ultimi è riuscito ad inflettere duri colpi alla malavita locale.

## IL DIARIO

GIOVEDÌ 10 LUGLIO 1980

### Il prefetto Cassisi in visita alla Questura

*Il Prefetto di Siracusa, dottor Giuseppe Cassisi, ieri mattina si è recato in visita ufficiale, dal questore comm. Nicolò Samperisi. Il Prefetto Cassisi è stato ricevuto con una breve ed elegante cerimonia nel corso della quale si è intrattenuto con i funzionari della questura di Siracusa e dei commissariati della provincia.*

*Il Prefetto Cassisi si è congratulato con l'attuale dirigente della squadra mobile, commissario Capo dottor Angelo Migliore, per la brillante operazione di polizia da lui condotta che ha portato alla identifica-*

*zione ed alla cattura dell'assassino della donna uccisa due settimane orsono.*

*Il dottor Cassisi, poi, ha desiderato conoscere i cinque uomini della «squadra speciale» che hanno collaborato il dottor Migliore nelle indagini.*

*Il brigadiere Mariano Sorbera, il vice brig. Francesco Valentino, gli appuntati Matteo Cavallaro, Antonino Ronsivalli e Pasqualino Ruggero sono stati quindi convocati nell'ufficio del questore Samperisi dove il prefetto si è complimentato con loro per il buon lavoro svolto.*

## Allegato 4: Interviste

### 4.1 Intervista a Renato Franceschelli, Prefetto di Siracusa

**Quali sono, a Suo giudizio, i cambiamenti più significativi apportati dalla riforma dell'UTG rispetto alla precedente normativa?**

A parte la creazione di nuovi strumenti come la Conferenza Permanente o la possibilità di potere sostitutivo nei casi di particolari inefficienze, penso che la riforma dell'UTG non abbia davvero costituito una svolta nel far confluire sotto un unico Ufficio le amministrazioni statali anche a motivo delle loro resistenze. Fondamentalmente non ha provocato il cambiamento auspicato, che significa mettere sotto un'unica dirigenza gli Uffici statali della provincia, non in termini di accorpamento, ma, come sottolineava il progetto originario, avere una gestione unificata delle risorse umane, la possibilità di far ricorso ai beni strumentali al servizio delle esigenze di ciascuno. Soprattutto, i dirigenti del ministero del Lavoro hanno manifestato le maggiori riserve in continente, contestando la confluenza sotto un unico ombrello. Adesso viene rilanciato questo progetto, con uno specifico disegno di legge che è in discussione e mira a trasformare l'Ufficio Territoriale del Governo in Ufficio Territoriale dello Stato, che sembra più un fatto di sostanza. Ciò dovrebbe rivalutarne la valenza, anche nei confronti degli altri uffici periferici dello Stato con una conseguente loro riorganizzazione. Questa potrebbe essere l'occasione per l'UTG di uno sostanziale salto di qualità rispetto all'ultimo regolamento. Esisteva già una norma del prefetto come *“garante del buon andamento della pubblica amministrazione”*, oltre che *“il potere di ordinanza”*, norma che, negli anni precedenti, aveva assolto al suo compito, che era quello di consentire al prefetto di coordinare gli uffici statali attorno ad un tavolo per azioni organizzative, individuazione di priorità, di difficoltà, di criticità. Con la riforma dell'UTG tutto ciò è stato chiaramente stabilito, soprattutto, con la Conferenza Permanente. Occorre, però, indagare come tale strumento si concretizza, anche lavorando su questioni settoriali con competenze specialistiche. Nell'attività quotidiana diversi incontri con le amministrazioni locali piuttosto che con i cittadini potrebbero essere oggetto della Conferenza Permanente, ma di fatto, dovendo ricorrere ad una soluzione immediata delle questioni per celerità, spesso tali incontri non vengono formalizzati con lo strumento anzi detto della Conferenza Permanente.

**Cosa è per Lei l'etica e la responsabilità nel Suo ruolo a servizio della comunità?**

La responsabilità forse è la parte più semplice, perché i doveri e gli obblighi sono fissati dalla legge. Poi, al di là del mero e burocratico adempimento delle proprie responsabilità al minimo sindacale, quando ci sta qualcosa in più, tutto dipende, naturalmente dall'animo di ciascuno, da come svolge il proprio dovere. Non so se esiste un'etica pubblica, penso che esista un'etica personale che è quella che ognuno di noi ha per sua formazione culturale, familiare, per ciò che ciascuno è. Oggi, ci sono master sull'etica pubblica, anche il ministero ne ha diffuso il concetto. Io, nel momento in cui faccio questo lavoro e non solo, spero di mantenerla in tutti i momenti della mia vita. Non penso che io, nello svolgere il mio lavoro, abbia valori etici diversi da quelli miei personali. Non ho mai visto, onestamente, l'etica separata dalla mia vita.

**Ritiene che il federalismo amministrativo abbia maggiormente responsabilizzato le Autonomie Locali nell'esercizio dei loro compiti?**

Responsabilizzato forse sì. Io ho lavorato quindici anni in Toscana, in una regione a statuto ordinario, nella quale gli Enti Locali sono abbastanza autonomi e maturi. Qui in Sicilia, in una regione a statuto speciale, dove le competenze sono maggiormente decentrate dalle Regioni ai Comuni e alle Province, faccio uno sforzo quotidiano nell'adattarmi a comprendere la ripartizione delle funzioni rispettivamente tra Stato, Regioni ed Autonomie Locali. In alcune materie c'è differenza nell'affidamento delle funzioni tra regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. Sono due mondi diversi. In termini di qualità, il federalismo amministrativo non penso che abbia dato quello slancio auspicato, nel senso che nelle Regioni del nord c'era già una buona amministrazione rispetto alle Regioni nelle quali si ragiona nei termini di emergenze. Le nuove competenze assegnate agli Enti Locali comportano maggiori necessità in termini di leale collaborazione e di coordinamento con le competenze dello Stato. Nelle realtà del nord ho avuto modo di sperimentare la collaborazione tra prefetto ed Enti Locali, laddove la qualità dei servizi garantiti ai cittadini è mediamente buona. Probabilmente i colleghi che hanno operato nelle regioni meridionali, anche a statuto ordinario, sull'onda delle emergenze, hanno dovuto, come prefetture, assumere la funzione anche di commissari per l'acqua, per i rifiuti o per qualche servizio essenziale. Evidentemente, questo è segno che gli amministratori locali non hanno saputo impostare una buona amministrazione nel garantire determinati servizi alle comunità di appartenenza. Nel nord vi è una posizione diversa, dove il sindaco cerca il prefetto non per assicurare determinati servizi negati ai cittadini, ma per migliorare quelli già esistenti, per cercare un'interlocuzione con le altre amministrazioni periferiche dello Stato. Io ho notato una maggiore difficoltà ad interloquire in "orizzontale", tra enti, tra uffici del territorio, piuttosto che in linea "verticale" tra Enti ed Amministrazione centrale dello Stato. Non mi è mai capitato di occuparmi di fare arrivare l'acqua in un Comune o in una frazione, perché lì l'acqua, bene o male, vi arriva; in altre zone, magari, l'acqua non arriva, allora il prefetto serve anche per fare arrivare l'acqua.

**Quali sono le emergenze della provincia di Siracusa?**

Due sono le emergenze che riscontro in questa provincia. La prima è economica, scaturita da una crisi che, obiettivamente, tocca tutti ed, in particolare, le Regioni del sud, e anche la provincia aretusea, che aveva avuto degli standard medio-alti, con un benessere dove non esistevano sacche così profonde di disoccupazione. Anche qui si registra la perdita di posti di lavoro, la ridefinizione di aree industriali che hanno dato benessere a questa zona. Il tutto si lega ad una cattiva gestione delle prospettive economiche, ad una mancanza di progettazione per il futuro, basta vedere i sit-in quotidiani in città, segno della difficoltà a portare avanti anche l'ordinarietà. L'altra emergenza di questa Regione ed anche della provincia è legata ad una cattiva gestione del territorio, nei decenni della crescita della zona industriale, nei termini di scarsa attenzione della cultura ambientale, delle risorse naturali e ad una disattenzione più generale in cui, in gran parte, la colpa va data alle amministrazioni comunali, ad una cattiva gestione dei propri territori creando le discariche abusive, la mancata regolamentazione delle costruzioni, incrementando il cemento selvaggio, inquinando falde e provocando anche disastri idrogeologici. Tutto ciò oggi pone

un'emergenza di carattere ambientale, programmando una serie di interventi per il futuro. Oggi, le aziende, in relazione a norme più restrittive e ad una migliorata sensibilità ambientale, non sono più artefici degli scempi del passato. Questa provincia ha sicuramente delle eccellenze, tra le quali Pantalica, Vendicari, Cava Grande del Cassibile, patrimonio dell'Umanità, o delle produzioni agricole in termini di qualità dei prodotti. Però non si vende l'eccellenza da sola, ma è il contesto che deve accompagnarci. Non si può apprezzare il pomodorino di Pachino se poi, girando l'angolo, si scorgono lavatrici e amianto. La qualità del territorio si misura anche dai servizi, dalle strutture ricettive. Non basta la bellezza del mare o la particolarità di un prodotto. Chi va in Chianti, ad esempio, non ci va solo per bere un bicchiere di vino, ci va anche perché trova le colline, i Comuni tenuti in maniera corretta, l'ospitalità, l'accoglienza.

**Lei ha maturato un'esperienza a livello ministeriale sul fronte dell'immigrazione. Quale è la Sua visione in riferimento al fenomeno e quale il ruolo del prefetto o della Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato politico nell'assicurare ai migranti qualità della vita ed agevolare l'integrazione, in particolare con la comunità aretusea?**

E' un fenomeno epocale. Ci sono realtà dove si vive con un dollaro al giorno e dove si muore a quarant'anni. Per questi motivi si emigra in altre regioni. La provincia di Siracusa è una provincia di arrivi, di flussi e non di destinazione, che è in genere il nord Europa. Qui si registra il fenomeno del lavoro nero, attirando manodopera per lavori stagionali, che si riscontra anche nelle presenze, al limite della capienza, di immigrati, lavoratori regolari sia nel permesso di soggiorno sia nell'assunzione, nelle tendopoli che si ripetono ormai da alcuni anni. Anche il mondo dell'imprenditoria agricola ha poco interesse a fare chiarezza in questa realtà, le stesse norme in materia di assunzioni favoriscono il lavoro nero, nonostante i controlli da parte dell'Ufficio del Lavoro e della Guardia di Finanza. Semmai, solo dopo il controllo vengono sanate determinate irregolarità.

**Quali sono l'apporto dei cittadini e gli stimoli provenienti dalla società civile nei confronti delle istituzioni? E' sostanziale il principio di sussidiarietà orizzontale?**

Sicuramente, per ora, è solo un'affermazione di principio che di realtà, ma, in momenti di crisi, in mancanza di risorse economiche e finanziarie, le amministrazioni, statale e locale, non potranno permettersi di fare in proprio o di affidare a terzi servizi remunerati. Oggi, questa possibilità va scemando e si cerca sempre più la collaborazione con i cittadini e con le associazioni che non potrà che crescere. Si inverte il ruolo: tutto il mondo del volontariato e del Terzo Settore dovranno necessariamente essere compagni di strada. Dovrà essere la società civile a proporsi, a promuovere delle soluzioni operative e non il contrario, non aspettare la politica. Soprattutto, oggi che la politica non è più vista dal cittadino come un referente, non ha la credibilità che dovrebbe avere. Al cittadino non rimane altro che poter veicolare i suoi bisogni tramite il mondo che gli è più vicino, cioè quello delle associazioni che rappresentano interessi collettivi. Pertanto, dovrà essere l'associazione a bussare all'amministratore proponendogli un servizio e il sindaco non potrà permettersi il lusso di rifiutare la collaborazione, anche in termini strumentali.

### **Come vive la comunità lo scioglimento del proprio Comune per mafia?**

Immagino che i cittadini onesti possano vivere lo scioglimento in maniera positiva perché potrebbero essere contenti di liberarsi di una cattiva amministrazione che non è mai neutrale e non si può pensare che tutta una città sia mafiosa. Il cittadino che ha cointeressenze con la malavita non mi preoccupa. Gli amministratori locali, anche se diversi rispetto a quelli dei periodi a cui si riferiscono i fatti, pagano il prezzo degli errori dei loro predecessori.

### **Gli strumenti dei Commissari prefettizi nel ripristinare la legalità in un territorio sono sufficienti?**

I tre Commissari hanno tutti i poteri ed un'ampia facoltà di intervenire nella maniera migliore che ritengono. Hanno le stesse limitazioni che ha un sindaco o un Consiglio Comunale, cioè rispetto delle leggi e delle procedure. Naturalmente i 18 mesi che la legge prevede costituiscono un periodo abbastanza lungo, in teoria, per poter ripristinare certi meccanismi. Un periodo delicato, nel quale non è il caso di fare programmazioni a lunga scadenza che ricadano sul Commissario, però il bilancio si deve elaborare, atto non neutro rispetto alle scelte che si fanno. Il compito più importante di questi Commissari, al di là dell'amministrazione ordinaria, è quello di verificare se esistono le regole affinché, poi, un'amministrazione possa tornare a governare. Verificare, ad esempio, se c'è un regolamento edilizio, un altro regolamento che fissa le procedure per ricorrere agli appalti e ai fornitori del Comune, un altro sull'utilizzo degli spazi, cioè quell'insieme di regolamenti che fissano l'ordinata amministrazione. Pertanto, è indispensabile porre le regole per far sì che chi arrivi dopo si troverà uno strumento che potrà applicare. Poi tutto può essere modificato, ma ciò significherebbe avere una serie di complicità, di accordi di più larga base e diventa più difficile e occorre motivare. Oltre i 18 mesi, anche nei 24 o 36 mesi, i territori ad alta densità mafiosa non possono diventare verginelli, i Commissari non hanno il potere di sopprimere le persone. Se nei territori ci sono persone più facilmente permeabili dalla criminalità, non si possono cacciare, ma li si può sistemare in organico in posti dove possano essere meno cruciali. Il Commissario deve anche dare la speranza che quando la gente si accorge che può esserci un altro modo di amministrare, acquista anche una mentalità diversa in grado di far pendere la bilancia dalla parte della legalità all'amministrazione successiva.

### **Secondo Lei, Siracusa è una provincia "babba"?**

Non è affatto "babba". E' una provincia i cui capi delle organizzazioni malavitose locali sono assicurati alle patrie galere. In ragione del suo benessere diffuso ha avuto la fortuna di non avere quella forma di criminalità più becera, fatti i debiti distinguo in riferimento ad alcuni anni. Ha avuto una forma di criminalità sul territorio coinvolgendo attività imprenditoriali, come racket, usura che, purtroppo, esistono anche in riferimento al piccolo commerciante. Dall'altra parte, la rete di affari che hanno legato il mondo criminale, la politica e l'imprenditoria nei termini economici. Io non ho mai trovato un amministratore che non si dichiarasse apertamente contro la mafia, tutte le amministrazioni fanno ampia professione di legalità. Quanto queste dichiarazioni siano veritiere lo dimostrano le conclusioni delle attività investigative, della magistratura e delle forze di polizia. Si vedrà solo successivamente se queste dichiarazioni sono vere. Per quel che mi riguarda, io non posso che essere al fianco di quegli

amministratori che praticano la legalità. L'opinione pubblica valuta le dichiarazioni in riferimento ai comportamenti che, poi, ciascuno ha.

### **Quale è il numero delle denunce degli esercenti commerciali nel territorio aretuseo a fronte delle richieste degli estorsori?**

Le denunce per ottenere i ristori ci sono ed è giusto che ci siano, anche se mancano quegli elementi che abbiano un riscontro investigativo e che portino alla condanna del colpevole, questo non facilita le persone, perché decidere di denunciare è una scelta coraggiosa. Occorre fare sentire attorno a queste persone, che comunque si espongono ad un rischio personale, ad una ritorsione, una forte solidarietà che viene dalla società responsabile, dalle associazioni antiracket. Purtroppo, ci sono procedimenti giudiziari che durano a lungo, condanne lievi che, dopo avere denunciato, ti trovi l'estorsore passeggiare davanti, che certamente non aiutano a dare coraggio a queste persone. Il racket e l'usura non sono fenomeni solo siciliani, ma sono diffusi, con altrettanta efficacia, anche nel nord. L'unica maniera per affrontarli, che al sud è minore rispetto ad altre realtà, è il senso di solidarietà, perché è comprensibile che una persona sola abbia paura.

### **Che peso ha la società civile nella provincia aretusea?**

Parlare alla gente è il lavoro che oggi bisogna continuare a fare nel convincimento che la lotta militare e giudiziaria alla mafia ha i suoi percorsi, le sue vittorie e, qualche volta, le sue sconfitte, ma il deserto che culturalmente va creato intorno a questo fenomeno è possibile solo grazie alla partecipazione della società civile. Ha ancora senso parlare di coinvolgimento della società civile? Io penso di sì. E mai, forse più che altrove, in una provincia come quella di Siracusa. Rappresentata come una provincia tranquilla, qualcuno la chiama "babba", una provincia nella quale non si uccide per le strade ma che, a mio parere, sarebbe un'idiozia, una forma di estrema superficialità, definire libera da infiltrazioni mafiose. Questa è una provincia nella quale, per fortuna, il benessere e una certa ricchezza sono stati garantiti da un'economia che, nel recente passato, ha dato stabilità e solidità a un certo tessuto sociale. Nello stesso tempo, però, la criminalità e il malaffare hanno trovato nel benessere terreno fertile per investire e legarsi a certi "affari". E il fatto di avere, proprio recentemente, per la prima volta insediata in un comune della provincia una Commissione di accesso per l'accertamento di infiltrazione mafiosa è una dimostrazione della presenza di certi meccanismi distorti che vanno ricercati e scardinati. Io penso che chi sia deputato a queste attività di ripristino della legalità mai come in questo momento, soprattutto in una realtà come quella di Siracusa, nella quale talvolta l'apparenza che tutto vada bene è convincimento diffuso, sia necessaria la presenza della società civile che crede nel cambiamento. Questo paese ha perso molto della sua capacità di indignarsi, della sua capacità di pretendere che le cose vadano come dovrebbero andare. Ecco, io penso che la società civile abbia questo compito: di indignarsi, di protestare, di farsi sentire.

### **Quale è l'aspetto più interessante del Suo lavoro?**

La capacità di dialogare con gli Enti Locali, con la rappresentanza parlamentare, con la comunità in genere. La forza dell'Amministrazione dell'Interno è quella di avere una sua autonomia anche nell'esperienza ministeriale, laddove vi è una maggiore vicinanza alla



politica, al ministro di turno, al vertice governativo. Uno degli aspetti più interessanti è il ruolo di mediazione sociale, sindacale, aspetti nuovi rispetto a quelli degli anni '30 o '40, laddove spesso non esiste una vera e propria norma da applicare al caso specifico, ma una situazione fluida, che cambia da realtà a realtà, dove gli strumenti che usi in un posto non sono spesso quelli che utilizzi in un'altra realtà. E ciò costituisce una spinta, la parte che trovo più affascinante nel mio lavoro, ma sicuramente anche la difficoltà di riempire una scatola vuota e ciò comporta anche avere la capacità di riempierla di contenuti, con la negoziazione, con la capacità di tenere insieme le fila del discorso. Siccome siamo tutti uomini, c'è chi si spende cinque, chi si spende dieci, chi non si spende per niente. Questa competenza generalista, che è la caratteristica del prefetto, investe svariati campi ed ognuno nella propria vita può essere incline ad una certa cosa piuttosto che ad un'altra, anche se i percorsi di carriera di ciascuno ti costringono a fare cose diverse rispetto a quello che sai fare. L'amministrazione, quando assegna le persone ad un ruolo, non sempre riesce ad assecondare le inclinazioni di ognuno, a valorizzarle e, naturalmente al di là delle capacità personali, ciascuno di noi riesce a fare meglio certe cose rispetto alle altre. Non è il prefetto che sceglie dove andare, pertanto, capita di mettere delle persone sbagliate nei posti giusti e ciò va a nocimento dell'immagine che si ha all'esterno dell'Ufficio. Ciò chiama in causa la capacità dell'amministrazione nel valorizzare le professionalità dei propri funzionari ed indirizzarli a percorsi di carriera che utilizzino al meglio le loro aspirazioni. Io sono arrivato a Roma e mi sono occupato di immigrazione e di relazioni comunitarie ed anche se mi piaceva molto, la scelta dell'amministrazione è stata assolutamente casuale e nessuno aveva guardato nel mio fascicolo e notato che i miei studi fossero stati di diritto comunitario, che ci fosse una specializzazione in funzionario internazionale, in mediazione di conflitti, che avevo maturato prima di entrare in carriera, ma casualmente mi sono trovato a fare quella cosa, nella quale ero più portato di altri.

### **Quali sono i rapporti tra politica e amministrazione in riferimento all'istituto prefettizio? Ci sono ingerenze del potere politico nella nomina dei prefetti?**

I prefetti non sono una longa manus della politica, questa sensazione non l'ho mai vissuta. Il nostro è un lavoro che ti porta ad avere "contiguità" alla politica per il semplice fatto che nello svolgimento delle funzioni e per le questioni trattate si ha inevitabilmente un rapporto con gli amministratori locali. La determinazione dell'indirizzo politico spetta al vertice, mentre il compito del prefetto è quello di fare rilevare le regole nell'applicazione delle disposizioni politiche. Nel mio settore il metodo dello spoils system non c'è mai stato. Si è riusciti a mantenere una sorta di credibilità, data dalla preparazione professionale, dalla capacità delle persone, dalla leale collaborazione con la politica. E' comunque innegabile il fatto che la nomina del vertice abbia un passaggio politico. Ci sono state carriere più veloci che avevano delle vicinanze politiche. Io sono del parere che l'amministrazione debba mantenere la capacità di selezionare le persone in base ai meriti e non sulla base della loro appartenenza politica. Non so se questa mia illusione è dovuta al fatto che io sono stato nominato dal governo tecnico.

### **I prefetti si sentono un'élite amministrativa, sono parte della classe dirigente del Paese?**

Io penso che il corpo prefettizio o prefettoriale alla francese sia uno dei grandi corpi dello Stato, alla stessa stregua di quello diplomatico, della magistratura, degli organi

costituzionali. Non è un fatto elitario, ma riguarda la costruzione della carriera che di per sé è chiusa, nella carriera si entra per concorso, non si può passare per mobilità esterna e non vi si esce per lo stesso istituto, a differenza di tutta l'altra dirigenza contrattualizzata, la stessa cosa vale per i magistrati, per i diplomatici. Ciò crea una forma di identificazione, anche se non è come dicono i francesi, che usano spesso l'espressione di "abitare sotto la bandiera", manifestando una chiara forma di appartenenza. L'unicità della carriera aggrega i componenti del corpo prefettizio. La carriera chiusa consente un accompagnamento maggiore dei funzionari, investendo in formazione continua, in itinere, dal loro ingresso nella carriera prefettizia fino all'apice. Pertanto, si mantiene questa identità di gruppo, non è un'élite. E' sull'autorevolezza che si gioca l'attuale ruolo del prefetto e non sull'autorità, in mondo, non più di autoritarismi, ma di condivisione. Una sorta di autorevolezza che è data dalla terzietà della funzione prefettizia rispetto ai fatti e alle vicende. Si viene chiamati in causa non tanto perché si ha il potere o la norma che permette di fare una cosa, ma solo perché spesso da "terzo" è possibile dirimere e risolvere un problema. La difficoltà, spesso in Sicilia, consiste nell'essere chiamati su questioni in cui non si ha alcuna competenza e nessuna norma da spendere se non il buon senso e l'autorevolezza.

## **4.2 Intervista a Franco Cazzola, docente Università di Firenze e già Assessore alla Trasparenza della Regione Toscana**

### **Quali gli effetti della trasparenza all'interno delle Pubbliche Amministrazioni e all'esterno, nei confronti del cittadino?**

Queste leggi hanno avuto un effetto molto limitato rispetto a quello che era la portata e la possibilità di innovazione, ad esempio la legge che prevedeva la creazione degli URP, l'accessibilità agli atti, cioè rendere più conosciuti e visibili da diversi soggetti della P.A. le varie fasi del procedimento, si è scontrata con delle grossissime resistenze, molte volte dovute al peso della tradizione, all'inerzia del "si era sempre fatto così". Però necessariamente qualcosa è cambiato, anche se con scarsi effetti pratici, è migliorata la collaborazione tra uffici e, quindi, la comunicazione. L'effetto della trasparenza ha avuto un impatto del 5% a tutti i livelli di Amministrazione, sia locale che centrale, e ciò diventa più difficile man mano che cresce in dimensioni e struttura l'organizzazione pubblica e le resistenze possono moltiplicarsi.

Qualcosa si è messo in movimento, soprattutto, perché l'apertura verso l'esterno, molto strombazzata e pubblicizzata ha creato nella cittadinanza delle grosse aspettative ed ha spinto la stessa ad agire non più solo individualmente, ma sotto forma di movimenti, associazioni, cioè cittadini che si mettevano insieme, non per fare la rivoluzione ma semplicemente per avere l'applicazione delle leggi. Pur tuttavia con enormi resistenze dovute, non soltanto all'inerzia ma proprio alla non volontà di sapere, perché la visibilità, intesa come garanzia per l'amministratore e per il burocrate, ti vincola.

### **C'è un nesso tra trasparenza, legalità e democrazia?**

Il nesso è strettissimo. Per un amministratore, sia burocrate che politico, la visibilità dei propri atti può essere vissuta in due modi diversi, una come garanzia dell'operare burocratico

e politico, nel senso che se io mi comporto legalmente e la cosa è visibile, io mi rafforzo nel comportamento legale, cioè sono più libero da pressioni e da vincoli. L'altro modo di vivere legalità-trasparenza può essere un lacciolo, cioè se tutto ciò che io decido è visibile, il mio margine di autonomia e di discrezionalità si riduce enormemente. Questo è uno spartiacque. Coniugando la trasparenza con la democrazia, il connubio può funzionare a favore della legalità unicamente se c'è il controllo, la partecipazione della cittadinanza. Se non c'è questo, legalità e trasparenza sono due parole vuote, perché se non ci sono i cittadini che "stanno a guardare attraverso la vetrata" e controllano quello che avviene o si abituanano a vedere qualunque cosa.

### **Quale impatto ha avuto l'introduzione della trasparenza sul sistema dei controlli tradizionali previsti dalle P.A.?**

Contemporaneamente a questo processo in Italia abbiamo avuto un fenomeno estremamente importante che è il mantenimento, anzi la moltiplicazione di certe forme di controllo e l'annullamento di altre forme dello stesso. Nella prima metà degli anni Ottanta, fra l'83 e l'87, in Italia si smantellano tutte le strutture di controllo, non per quanto riguarda la legittimità degli atti, ma il contenuto ed il merito degli stessi. Così si svuotano gli Ispettorati sulle opere pubbliche, mentre rimangono in piedi le forme di controllo procedurale e tradizionale che non servono a nulla. All'interno delle P.A. il controllo si formalizza con l'individuazione di una serie di nuove forme di responsabilizzazione: il responsabile unico del procedimento (art. 7 Legge n. 241/90). Ma quest'ultima cosa non significa assolutamente nulla. Non solo questo è un Paese dei conflitti di interessi mai sanati, per cui uno è responsabile unico del procedimento a questo tavolo ed è l'operatore economico che c'è all'altro tavolo. Per cui noi abbiamo dei funzionari che sono responsabili di progetto e, contemporaneamente, amministratori politici in un'altra sede, etc.. Tutto ciò, però, come cortina fumogena di modifica e di innovazione funziona. Ad esempio, se accade un incidente sul posto di lavoro, di chi è la responsabilità? Del responsabile unico della sicurezza nei posti di lavoro, forse sì; dell'imprenditore, forse sì; dell'amministratore che ha dato l'appalto, forse sì; dell'Ufficio del lavoro che non ha mandato l'ispettore, forse sì, alla fine sappiamo che nessuno è responsabile. Quindi, il procedimento non è di fatto trasparente, visibile, legale e democratico.

### **Quali sono gli strumenti di cui le P.A. possono dotarsi per portare all'esterno il concetto di trasparenza?**

Uno di questi strumenti è l'URP che, purtroppo, non ha funzionato. E' tutta una questione puramente formale perché il cittadino non ha la consapevolezza, né la voglia di occuparsi della cosa pubblica e chi tenta di occuparsene non trova nulla, torna a casa e, pertanto, non c'è più bisogno di far funzionare questi uffici. Sulla creazione degli URP non c'è stato nessun atto di indirizzo interno all'ente per fare in modo che funzionassero veramente. L'URP può funzionare solo se è collegato ai vari uffici che dovrebbero dare le risposte ai cittadini. Se è soltanto un front-office non può funzionare. Altrimenti ci sono le strade traverse per avere lo stesso servizio, attraverso amicizie, se va bene, o altre forme, nella peggiore delle ipotesi.

### **Quale è la versione che viene data all'interpretazione degli atti?**

Quando, tra l'88 e l'89, io feci il nuovo Regolamento del Comune di Catania per rendere accessibili gli atti amministrativi ai cittadini, questi ultimi potevano averne copia. La Giunta

successiva diede un'altra interpretazione dell'accesso agli atti, prevedendo che il cittadino intenzionato a conoscerli pagasse la marca da bollo su ogni pagina. Ciò scoraggiava la partecipazione.

### **Quali le scelte più significative nella Sua esperienza di Assessore alla Trasparenza e alla Legalità democratica della Regione Toscana?**

Per rendere più fluidi i processi decisionali e le scelte più vicine ai cittadini abbiamo messo in pratica gli accordi di programma fra tutti i soggetti interessati ad una certa cosa, collegato a questo ci sono i tavoli di concertazione. La Regione Toscana è stata una delle primissime Amministrazioni a creare il tavolo di concertazione per dar vita al Programma Pluriennale della Regione, di interventi economici e sociali. Le prime riunioni sono state fatte tra una moltitudine di attori per decidere come decidere. In una seconda fase si è passati ad incontri per flussi comunicativi, interni/esterni, che hanno coinvolto associazioni di categoria, varie Amministrazioni, l'Università. Il tavolo era di circa 60 persone e mi sono chiesto se queste fossero veramente rappresentative e mi sono reso conto che c'era tutta una serie di tipi non presenti, quelli degli interessi deboli, perché non sono organizzati, è difficile individuarli, però tu decidi anche per loro. Quindi, il tavolo di concertazione da questo punto di vista è parziale, sia come flusso informativo sia come produzione di norme e di regole. Erano assenti, ad esempio, le associazioni sportive e quelle che si occupano di assistenza ai portatori di handicap. La politica della regione, in gran parte, è fatta di spesa per le politiche sociali. Il bilancio della Regione Toscana oggi è al 71% per sanità e socio-assistenziale.

Poco dopo avvenne un meccanismo, secondario e non visibile, di preparazione del tavolo fra cinque attori, che formalmente non esiste, ma che è poi quello che conduce al tavolo, che diventa una camera di compensazione, di discussione. Ciò rappresenta già un passo avanti rispetto a soli quattro o cinque funzionari che decidono senza ascoltare il territorio.

Un'altra esperienza significativa avviata è stata l'informatizzazione, mettere in rete tutti gli uffici con il front-office dell'URP e ciò ha dato buoni risultati.

L'altra cosa che abbiamo fatto per una categoria molto particolare di cittadini è stata la seguente, far capire che la Toscana non è un'isola felice, intoccabile e che si verificavano fenomeni di riciclaggio di denaro, infiltrazioni, arrivo di pseudo imprese più o meno mafiose, e soprattutto, usura. A tal proposito nei nostri uffici, ogni giorno, eravamo sommersi di bigliettini pubblicitari di pseudo finanziarie che garantivano prestiti nel giro di dodici ore. Io ho disposto le visure, fatto eseguire i dovuti accertamenti ed ho pubblicato che queste non erano società che potevano fare intermediazione finanziaria perché non erano iscritte all'albo. Collaborando con la Procura fiorentina ne abbiamo fatto chiudere alcune. E questo è stato il passo repressivo. Ci eravamo resi conto che il livello di indebitamento era alto, il fallimento indotto di imprese sotto la pressione dei comitati d'affari era gestito dal Tribunale fallimentare di Firenze, dove, da anni, c'era un trio formidabile: un magistrato, un cancelliere e un usciere. Il primo è sotto processo per tutta una serie di operazioni. Se non si arrivava al fallimento, c'era il rischio di cadere nelle mani degli usurai. Come Regione, in accordo con l'associazione delle Misericordie, abbiamo creato ventiquattro punti di ascolto e di intervento in tutta la Toscana, sportelli veri, fisici, in cui lavorava volontariamente tutta una serie di esponenti, facendosi raccontare la situazione del semi-usurato. Si avviava così un ripianamento dei debiti, si faceva intervenire, ad un tasso quasi inesistente di interesse, una

serie di banche con le quali la Regione aveva firmato l'accordo, che garantivano i debiti degli operatori economici. Abbiamo cominciato, il primo anno, con tre sportelli in tutta la Toscana, l'anno successivo ce n'erano ventiquattro funzionanti sette giorni alla settimana. All'inizio avevamo solo il Monte dei Paschi di Siena, alla fine dell'operazione avevamo tutte le banche di credito cooperativo e banche non toscane che chiedevano di esserci! Funziona ancora adesso.

### **Cosa pensa degli strumenti di democrazia partecipata?**

Democrazia partecipata a livello delle decisioni dell'amministratore locale e qui guardiamo ed imitiamo, per lo più in modo pedestre, ciò che avviene in contesti completamente diversi dal nostro, a volte si copia e si trasforma, adattando alla realtà locale. Innanzitutto la politica ha il dovere di decidere, di individuare priorità, che cosa fare, quando, come, etc. Il che non vuol dire che non debba esserci un rapporto di partecipazione e di democrazia con coloro che sono fuori da queste posizioni di responsabilità politica. Fatto salvo che l'ultimo anello di responsabilità non è del cittadino che partecipa ma di chi ha l'autorità per decidere, quindi, il politico.

Inoltre, bisogna fare attenzione che la partecipazione non sia selettiva. Norberto Bobbio affermava che le ricerche sociologiche dimostrano che chi partecipa di più sono coloro che hanno un reddito medio/alto, un titolo di studio elevato, ciò perché è difficile partecipare dopo una giornata di lavoro manuale, dopo otto/dieci ore di lavoro. Quindi, partecipazione va bene quando ai tavoli di concentrazione non ci siano solo gli interessi forti e organizzati, ma che tutti abbiamo la possibilità di rappresentare i loro. Anche se non tutte le esperienze di democrazia partecipata possono concretamente essere realizzate nel senso che, nella maggior parte dei casi, i bilanci degli Enti Locali si muovono tra le maglie della ristrettezza e diventa difficoltoso accontentare tutte le istanze rappresentate. E' determinante che l'Amministrazione metta in piedi un meccanismo, che però duri nel tempo, in cui si portano all'attenzione dei cittadini le questioni che interessano la città, ciò induce ad un aspetto di non secondaria importanza: invitare il cittadino a ragionare in termini di appropriazione della *cosa pubblica* e per fare ciò devi formare il personale, destinare risorse e, alla fine l'Amministrazione deve farsi carico dei risultati, sia che accetti sia che rifiuti, e deve spiegare a tutti le motivazioni della sua scelta. A prescindere dall'efficacia dei risultati, in tal modo si è dato vita ad un processo che ha creato, non soltanto conoscenza per l'Amministrazione, ma soprattutto un'idea di cittadino che si preoccupa della sua città, facilitando, pertanto, la creazione della figura stessa del cittadino.

Ci sono degli esempi in Italia. Alcuni anni fa la Giunta ed il Consiglio Provinciale di Torino decisero di fare tre inceneritori, ne individuaronò la collocazione, fecero la gara d'appalto, lo assegnarono, aprirono i cantieri e tutto si bloccò, perché la cittadinanza di quei quartieri impedì di andare avanti. Stranamente l'A. P. di Torino ebbe un colpo di genio: fermò tutto e ricominciò daccapo in un modo completamente diverso, confermando la decisione di costruire i tre stabilimenti, ma il dove, il quando, il come dipese dalle scelte dei cittadini, che furono coinvolti in un processo che durò per diciotto mesi, con riunioni mensili zona per zona, guidate da animatori.

Luigi Bobbio, per esempio, fu uno di quegli operatori che diresse quell'esperienza. Dopo ogni incontro, a tutti i capi famiglia del rione ne veniva inviato il verbale. Alla fine si

riuscì ad individuare, d'accordo tutti, i tre siti dove dover fare gli inceneritori. Questa operazione è riuscita perché era un tema sentito da tutti, non soltanto da alcune categorie in contrasto con altre, ha captato l'interesse collettivo, è una modalità di processo che non costa tantissimo, si risparmia in termini di tempo, di denaro, e, soprattutto, si favorisce la crescita dell'idea di cittadinanza.

### **4.3 Intervista a Giovanni Di Martino, già Sindaco di Niscemi e referente nazionale per “*Avviso Pubblico – Regioni ed Enti Locali per la formazione civile e contro le mafie*” dell'area tematica Comuni sciolti per mafia**

**Quale è la percezione della collettività quando un Comune viene sciolto per mafia?**

La comunità vive questo atto come una sanzione, una penalizzazione perché viene messo in discussione il buon nome della città e dei suoi cittadini. Quindi, chi viene dopo deve essere nelle condizioni di recuperare la fiducia della collettività, sia che si tratti della commissione straordinaria sia che si tratti di un sindaco eletto democraticamente. Occorre dare risposte alle aspettative che l'opinione pubblica si pone e far comprendere che la legalità paga, che lo Stato in queste realtà si gioca la credibilità delle istituzioni. Per poter fare ciò bisogna che i Comuni siano accompagnati nel loro percorso, non in modo assistenzialista.

Sul piano dello Stato di diritto non c'è nessun altro Paese che prevede che la democrazia possa essere sospesa e i cittadini, quindi, vedere mortificato il loro diritto di elettorato attivo e passivo. Ciò accade in Italia laddove si verificano situazioni eccezionali, di infiltrazione e condizionamento, che paralizzano quel processo di formazione della volontà e del libero convincimento. Occorre che lo Stato accompagni questi Comuni nel senso che l'amministrazione esce da uno stato patologico e si trova quasi in una fase di convalescenza.

Inoltre nei piccoli centri è ancora più difficile fare antimafia, chiaramente con i comportamenti, perché ci si conosce tutti e, quotidianamente, ci si misura con la presenza della criminalità ed è più complicato prendere le distanze.

**Cosa succede quando, nel 1992, il Comune di Niscemi viene sciolto per mafia?**

Dopo l'esperienza della commissione straordinaria, nel '94 si apre una nuova stagione nella quale la città sente il dovere di togliersi questo marchio e c'è un'aria nuova dove i partiti, le associazioni, i circoli, le organizzazioni sindacali avviano un percorso di riscatto e ci si prepara alle elezioni, attraverso un'aggregazione che propone e sostiene quello che sarà il primo sindaco eletto direttamente dal popolo. In questa fase la città si riappropria di tanti diritti che erano stati negati. Innanzitutto il diritto ad avere un'istruzione normale perché, fino ad allora a Niscemi c'erano i doppi turni scolastici in quanto le strutture non esistevano, così intere generazioni di questa città, compreso il sottoscritto, hanno frequentato la scuola dell'obbligo in questo modo. In quella splendida esperienza amministrativa, di cui fui assessore, trovammo sei edifici scolastici in corso di costruzione che non riuscivano a completarsi e che, anzi, mentre noi abbiamo trovato le risorse finanziarie e avviato la gare per portare a termine le opere necessarie, qualcuno di notte continuava a fare atti di

vandalismo, sabotaggi. Decidemmo allora di coinvolgere i ragazzi e le famiglie del quartiere ed abbiamo vissuto una stagione di vigilanza delle strutture, andando a dormire, tutti insieme, amministratori e cittadini per qualche settimana, e si riuscì a completare gli edifici che, oggi, sono tutti in funzione e i doppi turni sono stati banditi.

### **Quali conseguenze comporta l'esiguità del bilancio comunale?**

Si devono rispettare alcuni parametri per ciò che concerne la spesa, adeguandosi al Patto di Stabilità e a varie esigenze di carattere nazionale ed europeo. Ciò concretamente significa che l'Amministrazione non può assumere, non può spendere fondi. Ad esempio, nella mia realtà vi sono almeno trecento ragazzi "a rischio" di dispersione scolastica e sole tre figure dell'èquipe socio-psico-pedagogica, che ho cercato di avere, ma di fatto, seguono soltanto trenta ragazzi, tutti gli altri sono "a perdere" in un contesto in cui è presente la criminalità, mancano alcune strutture e servizi essenziali. Pertanto, come faccio io sindaco a far comprendere a questi giovani che la legalità paga se non li inserisco in dei percorsi formativi. Per poter assumere altre persone, io dovrei sfiorare il parametro il quale mi impone che il 46% della spesa del personale non può superare l'intero ammontare della spesa corrente. Mentre la gestione commissariale e l'Amministrazione che sussegue, per un anno, allo scioglimento del Consiglio Comunale per mafia, non sono tenuti a rispettare il Patto.

### **Quale fu il suo impegno come Assessore ai Lavori Pubblici della Giunta Comunale di Niscemi negli anni '90?**

Quell'esperienza fu caratterizzata dal risanamento dei quartieri abusivi, nati spontaneamente senza la previsione di urbanizzazione. E' di quel periodo l'evento franoso che ha provocato ingenti danni al territorio, delle ferite che ancora oggi, per alcuni aspetti, non sono state rimarginate. Siamo riusciti a superare tale difficile momento ed abbiamo dato risposte immediate in tempi ragionevoli, anche realizzando opere pubbliche per un totale di 800 miliardi di lire. Il Piano Regolatore vigente risaliva al '74, quindi era assolutamente superato, obsoleto rispetto alle esigenze e questo grande ritardo ha prodotto una devastazione del territorio da parte del fenomeno dell'abusivismo edilizio. Qui abbiamo 8.500 istanze di sanatoria su un totale di 27.000 abitanti. Ciò ha stravolto la città. Noi abbiamo avviato il processo per la redazione del Piano Regolatore che si è concretizzato con la revoca dell'incarico a chi non era riuscito a portare a termine il piano, affidandolo poi all'Ufficio tecnico che, in collaborazione con l'Università di Palermo, ho prodotto lo strumento urbanistico che, dal 2006 è vigente.

Tutto l'impegno è stato imperniato ad un forte sentire per la legalità, abbiamo avviato il percorso con *Avviso Pubblico*. L'Amministrazione, con la Giunta Municipale, ha deliberato un atto con il quale ha sancito che in ogni processo di mafia si costituirà parte civile. L'Amministrazione Comunale nel 2009 ha approvato il Regolamento diretto agli imprenditori per incentivarli alla denuncia contro il pizzo esentandoli dal pagamento dei tributi locali, inserendo dei disincentivi, laddove c'è la convivenza o la reticenza e non c'è la denuncia, o la sanzione, con la revoca delle concessioni amministrative.

Come altre Amministrazioni, abbiamo aderito ai *protocolli di legalità negli appalti* con la richiesta preventiva della certificazione antimafia e con tutto ciò che è previsto per assicurare che gli appalti vengano celebrati in maniera trasparente, in modo tale da rendere

difficile la vita a chi vuole invece, attraverso le opere pubbliche ed i servizi, immettersi nel circuito per lucrare a danno della collettività ed in favore della criminalità.

### **Che significa tecnicamente costituzione di parte civile di un Comune nei processi di mafia?**

Il Comune ha un interesse, una motivazione a costituirsi parte civile la dove si sono verificati, all'interno del territorio comunale, fatti che hanno poi generato processi di mafia, perché in presenza di una pressione mafiosa, la collettività in generale e, il Comune è portatore di interessi collettivi, viene penalizzata sia sotto l'aspetto dell'immagine sia, soprattutto, per la grande depressione dal punto di vista economico, in quanto vengono disincentivati gli investimenti. Infatti, gli imprenditori, che dovrebbero rappresentare un elemento costitutivo dell'economia nella città, vengono scoraggiati con la conseguenza che l'economia verrebbe ad essere paralizzata, frustrata. La presenza della criminalità in un contesto rallenta la ricchezza, frena lo sviluppo e la crescita, per tutto ciò il Comune ha il diritto/dovere di costituirsi parte civile per richiedere il risarcimento di un danno, che poi sarà quantificato secondo criteri stabiliti dalla normativa. Pertanto, sul piano non solo simbolico ma anche concreto è una scelta determinante.

Inoltre esiste il principio secondo cui laddove i Comuni si costituiscono e i mafiosi vengono condannati anche a risarcire il danno per il torto subito dalla comunità, qualora, come spesso purtroppo accade, i condannati non sono in grado di assolvere al risarcimento concreto, in via sussidiaria interviene lo Stato, così come di recente è accaduto a Lamezia Terme. Quindi, ciò si rivela essere uno strumento di incentivo per i Comuni.

### **Cosa intende per trasparenza amministrativa e quale atto potrebbe assurgerne ad esempio tipico?**

In ossequio al principio della trasparenza amministrativa, anche laddove la legislazione conferiva al potere del sindaco le nomine di alcune figure particolari, noi, come Amministrazione Comunale, ci siamo avvalsi sempre del sistema dell'evidenza pubblica proprio per dare a tutti l'opportunità di mettere in campo le professionalità esistenti. Abbiamo fatto degli avvisi pubblici, ad esempio, per ciò che riguarda la nomina dei revisori dei conti, per i componenti del nucleo di valutazione. Queste sono forme concrete di trasparenza.

### **Quale il rapporto tra la politica e l'amministrazione?**

Nella mia esperienza amministrativa ho ritenuto importante, fin da subito, avere come punto di riferimento i partiti, soprattutto in un momento storico come questo, nel quale essi hanno perso la loro funzione che era quella di sintesi, di mediazione, di confronto, di luogo di discussione per individuare le scelte che, poi, l'Amministrazione avrebbe dovuto implementare. Oggi, purtroppo i partiti sono spesso luoghi di lottizzazione, di spartizione e si corre il rischio che le sedi di rappresentanza di interessi diventino, invece, i singoli consiglieri comunali, per esempio, che sono rappresentanti di se stessi o di piccole corporazioni. Questo è un fatto deleterio perché non c'è quel rapporto coerente che dovrebbe esistere tra amministrazione attiva e partiti, luoghi di decisione e di elaborazione. Questo squilibrio si tocca, ancor più con mano, in una realtà come quella siciliana con la mozione di sfiducia, dove un sindaco eletto direttamente dai cittadini viene sfiduciato da un gruppo di



pochi consiglieri. E tale sfiducia esiste solo in Sicilia mentre nelle altre regioni italiane il sistema della sfiducia vige, nel senso che alla proposta non segue la decadenza immediata del sindaco ma c'è una fase intermedia durante la quale è prevista la possibilità di rimettere la questione alla valutazione dei cittadini, attraverso il referendum. Se i cittadini confermano la sfiducia il sindaco decade. Questo sistema venne modificato nella seconda versione dell'elezione diretta e fu introdotta la decadenza immediata con la proposizione della sfiducia con un numero di consiglieri previsti dalla normativa.

#### **4.4 Intervista ad Attilio Bolzoni, giornalista di “*Repubblica*” e scrittore di fatti di mafia dagli anni Settanta, su Carlo Alberto Dalla Chiesa, un Prefetto fedele alle istituzioni di un'Italia prudente.**

##### **In quale contesto matura l'omicidio di Dalla Chiesa?**

Omicidio premeditato, annunciato, dichiarato, fortemente voluto per chiudere un conto con un generale diventato troppo ingombrante. Una leggenda per i suoi carabinieri, un mito della lotta al terrorismo degli anni Settanta, Carlo Alberto Dalla Chiesa, cinquantottesimo prefetto di Palermo dall'Unità nazionale, cade il 3 settembre del 1982 fatto a pezzi dallo Stato. Sessantadue anni, Dalla Chiesa, dopo una vita da carabiniere, lascia l'Arma e scende in Sicilia per combattere la mafia. Dalla mattina dell'uccisione di Pio La Torre, il 30 aprile 1982, è lui il nuovo prefetto. La prefettura di Palermo è un labirinto immerso fra acacie e oleandri, deposito di misteri di mafia e di misteri di Stato. Carlo Alberto Dalla Chiesa è studiato, sorvegliato, intercettato. Si accorge che qualcuno apre la sua corrispondenza personale, qualcun altro ascolta le sue telefonate. Fa spostare la scrivania a ridosso di un muro, lontano dalla finestra, i palazzi di fronte sono a una cinquantina di metri, le impalcature dei lavori in corso sembrano il luogo ideale per un ceccchino. Dalla Chiesa viene da Roma e aspetta “poteri” che nessuno gli vuole dare. Incontri al ministero degli Interni, promesse, assicurazioni, riunioni interminabili al Viminale per decidere chi è “preposto al mantenimento dell'ordine pubblico nell'isola” e chi deve “coordinare le forze dell'ordine”. Il generale è accerchiato. Debole sul fronte istituzionale come non lo era stato ai tempi delle Brigate Rosse, segregato in quella prefettura che gli sembrava giorno dopo giorno sempre più una fossa, Carlo Alberto dalla Chiesa sprofonda in una cupa solitudine ma non cede, resta in Sicilia.

##### **Quali sono i tratti salienti della storia e della personalità del generale?**

È uno di quegli italiani cresciuti nell'amor di patria, intesa come orgoglio, sacrificio, fedeltà, è un servitore dello Stato, per lui l'Italia è il “suo” popolo, quello che ha conosciuto dalla valle del Belice alle Prealpi comasche, caserma dopo caserma, incarico dopo incarico. Del piemontese ha il rigore, dalle sue origini emiliane eredita l'estro, ha un rispetto scrupoloso della tradizione ma anche un'anima moderna che disvela quando è a capo dell'Antiterrorismo negli anni Settanta: reparti speciali, infiltrati, una spregiudicatezza operativa che gli attira disapprovazione e sospetti nelle burocrazie ministeriali, fra magistrati e alti comandi.

Carlo Alberto Dalla Chiesa è carabiniere dalla testa ai piedi, diceva di sé con compiacimento di avere *“gli alamari cuciti sulla pelle”*. È il generale delle emergenze nazionali, tutto impeto e sentimento. Ed è troppo rischioso averlo tra i piedi nella Sicilia dei giuramenti di sangue, con i ministri che vanno a cena con i boss, con i questori che fanno finta di non vederli. Nell'agosto del 1982 Carlo Alberto Dalla Chiesa aspetta la sua ora. Le sabbie mobili di Palermo se lo stanno divorando.

*“L'operazione da noi chiamata Carlo Alberto l'abbiamo quasi conclusa, dico: quasi conclusa”*, è la telefonata che arriva dopo l'ultimo omicidio fra Villabate e Altavilla. Una rivendicazione così a Palermo non l'hanno fatta mai. Sembra un proclama terroristico o una dichiarazione di guerra, in stile militare.

Carlo Alberto Dalla Chiesa, carabiniere figlio di carabiniere, nato a Saluzzo, provincia di Cuneo, Piemonte. Quel nome glielo danno perché nasce in via Carlo Alberto il 27 settembre 1920. Suo padre Romano è un alto ufficiale dell'Arma, nominato vicecomandante nel 1955. Sarà così anche per lui, ventisei anni dopo. Pure suo fratello Romolo è carabiniere. Un altro futuro generale. Per Carlo Alberto Dalla Chiesa infanzia e adolescenza scivolano fra un trasloco e l'altro, al seguito dei trasferimenti del padre. Vorrebbe fare l'avvocato ma c'è la guerra. Entra nell'Esercito ed è sottotenente in Montenegro nel 1941. L'anno dopo passa all'Arma come ufficiale di complemento. Inizia allora la sua sorprendente storia di carabiniere. Non frequenta l'Accademia e non esce dalla *“Nunziatella”*. L'educazione militare se la fa in prima linea, sulla strada con l'esperienza sul campo. Quello che negli anni a venire sarà il più celebre dei carabinieri italiani si porta dietro per sempre questo marchio di *“diversità”*, un carabiniere che non ha percorso tutte le classiche vie della carriera di un ufficiale dell'Arma. Nelle alte sfere glielo fanno pesare e pagare ogni volta che se ne presenta l'occasione.

Il primo incarico del sottotenente Carlo Alberto Dalla Chiesa è una caserma nelle Marche, a San Benedetto del Tronto. E' lì che diventa un carabiniere partigiano. E' la sua prima scelta di fedeltà all'Italia. Dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943 è nella Resistenza e finisce su una lista nera delle SS. Salva partigiani, ebrei e prigionieri inglesi dalle rappresaglie naziste, entra in clandestinità ed apprende le tecniche della guerriglia, attraversa le linee del fronte per raggiungere l'Italia liberata e tutta da ricostruire. Sono anni tumultuosi, pieni di incertezze e di paure, di spostamenti di massa dalle campagne alle città, da una città all'altra, da nord verso sud e viceversa. Anche per Dalla Chiesa è uno spostamento continuo. Dopo la liberazione è a Roma poi a Bari, in un'altra tenenza, in seguito a Parma con i soldati della Quinta Armata Americana. A Firenze comanda la *“compagnia esterna”*, a Casoria nel napoletano contrasta i briganti. A Bari si laurea prima in giurisprudenza e, poi, in scienze politiche. Fra i suoi professori c'è Aldo Moro, il futuro capo di governo e leader della Democrazia Cristiana.

E a Bari tanti anni prima aveva incontrato, durante un ballo al circolo ufficiali della Legione, l'amore della sua vita: Dora Fabbo. E' figlia di un carabiniere. Si sposano il 29 luglio 1945, a Firenze. E' un sentimento fortissimo quello che li unì. Per oltre trent'anni, fino alla morte di Dora, le porterà ogni 29 di ogni mese un mazzo di rose, un rametto di pesco, un

fiore di campo. Dora è la custode di tutti i suoi segreti, la compagna che non lo lasciò mai solo nella sua avventurosa, tormentata esistenza di carabiniere. La prima figlia, Rita, nasce a Casoria il 31 agosto del 1947. Il secondo figlio, Nando, nasce a Firenze il 3 novembre 1949.

### **Quando arriva in Sicilia per la prima volta?**

Dai primi giorni del settembre 1949 Carlo Alberto Dalla Chiesa è in Sicilia, in una squadriglia del Comando Forze Repressione Banditismo. E' a Corleone, capitale di mafia. In quella sua prima permanenza a Corleone viene contagiato dal "mal di Sicilia", una nostalgia degli odori e degli umori dell'isola, i contrasti della terra, la dignità ma anche le incoerenze dei suoi abitanti. Carlo Alberto Dalla Chiesa comincia a conoscere la Sicilia dal suo ventre, in una delle sue tane più mortali. Da un anno e mezzo è scomparso il sindacalista Placido Rizzotto, il segretario della Camera del Lavoro di Corleone. L'indagine del capitano Dalla Chiesa per la prima volta fa emergere il nome di un uomo che diventerà famoso: Luciano Liggio. Il 18 dicembre del 1949, il capitano Dalla Chiesa invia il rapporto sull'omicidio di Placido Rizzotto al suo comando e alla Procura della Repubblica di Palermo. Qualche mese prima ha ricevuto in caserma una lettera anonima dalla quale emerge chi sia il mandante dell'omicidio di Placido Rizzotto. Pasquale Criscione confessa, racconta come è stato assassinato il sindacalista, fa i nomi dei suoi complici ed indica al capitano Dalla Chiesa il luogo dove Liggio ha scaraventato il cadavere. Nella "ciacca", la foiba di Rocca Busambra, i carabinieri della squadriglia di Corleone trovano carcasse di pecore, una pistola arrugginita modello 1899, pezzi di stoffa, una cintura e tre paia di scarponi con dentro resti scheletrici di piedi umani. Il padre di Placido riconosce gli scarponi del figlio. Nel suo rapporto ai giudici, Carlo Alberto Dalla Chiesa parla di "*una mafia che è autentica delinquenza*" e che è in guerra con lo Stato e le sue leggi.

Il capitano spiega Cosa Nostra prima della scoperta di Cosa Nostra. Una ventina di giorni dopo la stesura del secondo rapporto, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri trasferisce il capitano Dalla Chiesa d'urgenza. Le ragioni non gli vengono comunicate. La decorazione per la sua "campagna di Sicilia" è una medaglia al valor militare. Carlo Alberto Dalla Chiesa la riceve tre anni dopo, quando è già lontano da Corleone e dalla mafia.

Come più volte gli accadrà anche in futuro, Carlo Alberto Dalla Chiesa è solo anche dentro la sua Arma dei Carabinieri. In una mattina di fine giugno del 1963, fra i mandarini della borgata di Ciaculli, una Giulietta carica di tritolo esplose mentre un artificiere cerca di disinnescare l'ordigno. Cinque carabinieri saltano in aria. A Roma nei primi mesi del 1963 iniziano anche i lavori della Commissione Parlamentare Antimafia. In una Palermo sprofondata in una illusoria quiete, nel luglio del 1966 arriva Carlo Alberto Dalla Chiesa per mettersi al comando della Legione dei carabinieri, egli chiede ogni mese ai suoi carabinieri rapporti dettagliati sui mafiosi: famiglia per famiglia, paese per paese, provincia per provincia. Informazioni su figli e figliocci, cognati, generi, intrecci di parentele, comparaggi, testimoni di nozze e padrini di battesimo. Contro Cosa Nostra Alberto Dalla Chiesa inventa un nuovo metodo d'indagine, parte dagli alberi genealogici per ricostruire il potere delle "famiglie". Sfila come comandante della Legione davanti ai commissari dell'Antimafia e mostra le sue "schede", una ad una. Spiega come si può seguire meglio il fenomeno, che con quella raccolta di dati un'indagine non parte mai dal nulla. Sono gli anni in cui quel

carabiniere impetuoso, severo, rispettato dai suoi uomini, comincia ad acquistare una certa popolarità in Italia. Il 15 gennaio del 1971 la Commissione Parlamentare Antimafia chiede al comandante della Legione di Palermo un rapporto informativo sul primo cittadino di Palermo e sull'imprenditore edile Francesco *Ciccio* Vassallo e le sue relazioni "con personalità politico-amministrative". Carlo Alberto Dalla Chiesa non sa ancor che alcuni di quei personaggi che compaiono nelle sue "informative" li incontrerà molti anni dopo.

### **Quali sono le azioni intraprese dal generale nel contrasto alle Brigate Rosse?**

Nel 1974 Carlo Alberto Dalla Chiesa è comandante della Brigata di Torino, quella che ha giurisdizione su Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta. In quell'alba di terrorismo il generale intuisce che per combattere le Br servono reparti speciali, un po' come ha fatto in Sicilia con i mafiosi. Ci vogliono "schede", inchieste mirate, investigatori esperti in materia. Pensa a una sezione autonoma, indipendente dalle scale gerarchiche. Il 22 maggio 1974 nasce ufficialmente il Nucleo Speciale Antiterrorismo. Appena quattro mesi dopo, a settembre, i carabinieri di Dalla Chiesa arrestano a Pinerolo due capi del Br, Renato Curcio e Alberto Franceschini. È un trionfo. L'operazione di Pinerolo rivela fin da subito la "tecnica" delle sue indagini. C'è la sua impronta. La prima generazione di brigatisti italiani sta per scomparire quasi del tutto decimata dal reparto del generale quando, nel 1976, il Nucleo Speciale Antiterrorismo è smantellato. Per Carlo Alberto Dalla Chiesa ricomincia un'altra stagione difficile e penosa. È a Torino, aspetta la promozione a generale di Divisione ma i suoi superiori gli fanno sapere che da lì a pochi giorni sarà sollevato anche dal Comando della Brigata.

Ritornano i fantasmi di quindici anni prima: l'isolamento, le umiliazioni, i silenzi dell'Arma. Dopo i successi contro le Br gliela stanno facendo pagare un'altra volta, è troppo scomodo, troppo svincolato dai "giri" romani. Nascono le "supercarceri" di Dalla Chiesa, nove fortezze inespugnabili per i capi delle Brigate Rosse: Favignana, Fossombrone, l'Asinara, Cuneo, Trani, Novara, Termini Imerese, Pianosa e Nuoro. Il terrorismo però, come molti credono o fanno finta di credere, non è sconfitto e non è finito. La tragedia pubblica più grande si consumerà presto. La tragedia privata di Carlo Alberto Dalla Chiesa è già avvenuta.

Il 19 febbraio del 1978 muore Dora, la moglie. Un infarto. Il suo cuore non ce la fa più a sopportare l'angoscia. Con un marito sempre in pericolo, nel mirino dei brigatisti, sempre lontano, nascosto, ormai in clandestinità anche lui. Un'ansia che per anni la moglie si tiene tutta dentro. Per Carlo Dalla Chiesa è un dolore insopportabile. Non si staccherà mai da lei. In quel febbraio comincia a scriverle ogni notte. Farà così sino alla fine dei suoi giorni. È un diario che, anni dopo, scoprirà la vita interiore di un generale italiano e rivelerà il marcio che ha avuto intorno. Mentre il cappellano militare della caserma di Torino nella sua omelia funebre ricorda Dora Fabbo come "la vittima più silenziosa del terrorismo", il Paese precipita con clamore nell'inferno.

Neanche un mese dopo, il 16 marzo, rapiscono il presidente della DC, Aldo Moro. È un altro momento decisivo per l'Italia. I comunisti stanno per entrare nella maggioranza di governo, Moro è l'artefice della svolta politica, qualcuno vuole fermare il cambiamento con il più simbolico dei messaggi. Cinquantacinque giorni di dramma e di sospetti, poi il presidente è ritrovato cadavere nel bagagliaio di una Renault, nel centro di Roma, quasi a

metà strada fra le sedi del PCI e della DC. Sono le Brigate Rosse che ritornano. Torna anche Carlo Alberto Dalla Chiesa. A fine della primavera del 1978 viene ricostituito il suo Nucleo Speciale Antiterrorismo. Ha carta bianca. Deve rispondere solo al capo del governo e al ministro degli Interni Virginio Rognoni. Sceglie 150 uomini, i migliori. Si rivolge a loro così: *“Da oggi nessuno di voi ha più un nome, una famiglia, una casa. Da adesso dovete considerarvi in clandestinità. Io sono il vostro unico punto di riferimento. Io vi darò una casa, io vi ordinerò dove andare e cosa fare. Il Paese è terrorizzato dai brigatisti. Da oggi diremo loro che devono cominciare ad avere paura di noi e dello Stato”*. Nasce il mito degli “uomini di Dalla Chiesa”. Colpiscono all’improvviso, irrompono nei covi brigatisti, arrestano, interrogano, strappano confessioni. La sfida di Carlo Alberto Dalla Chiesa al terrorismo è all’ultimo sangue. I carabinieri di Dalla Chiesa smembrano le “colonne” delle Br una per una. Arrestano Patrizio Peci, che poi si pentirà, e irrompono in via Fracchia, a Genova, dove trovano un deposito di armi e documenti. Il generale è travolto da un ciclone. A Genova scopre una trentina di fiancheggiatori, fra loro c’è anche un famoso docente di Lettere Antiche, ma la magistratura smonta la sua indagine. Il generale fa scalpore al 166° Anniversario dell’Arma con un discorso sull’*“ingiustizia che assolve”*.

Lo Stato non lo difende e lo attaccano dall’altra parte. Lui è in mezzo, fedele alle istituzioni di un’Italia felpata, prudente, volubile. Dentro si sente ancora il giovane capitano sceso in Sicilia trent’anni prima a combattere i mafiosi di Corleone. Con lo stesso sentimento, lo stesso ardore di quando dava la caccia agli assassini di Placido Rizzotto. È soprattutto un’operazione speciale nei covi brigatisti a segnare la storia degli anni del terrorismo e forse la stessa sorte di Carlo Alberto Dalla Chiesa. È la scoperta di un nascondiglio, quello in via Monte Nevoso, a Milano. Aldo Moro è stato ucciso da sei mesi quando un capitano dell’Antiterrorismo viene a sapere che il brigatista Azzolini è rifugiato lì, in via Monte Nevoso. Il 1° ottobre del 1978 i carabinieri lo fermano, nel covo c’è anche la nuova compagna di Curcio, Nadia Mantovani. Nell’appartamento trovano le lettere di Aldo Moro scritte durante la prigionia brigatista. È il “memoriale” del presidente della DC rapito dalle Br. Il generale consegna le carte al capo del governo, Giulio Andreotti, dal quale dipende direttamente per decreto. Il giornalista Mino Pecorelli dice che i “memoriali” sono più di uno e che la vita del generale è in pericolo. Ma Pecorelli nel marzo 1979 viene assassinato. Carlo Alberto Dalla Chiesa, probabilmente, è a conoscenza di retroscena indicibili sul “caso Moro”. I misteri del covo di via Monte Nevoso serviranno a qualcuno come movente o come alibi per liberarsi in futuro del generale.

Nel 1980 Dalla Chiesa è a Milano, comandante della Divisione Pastrengo. Gli “anni di piombo” stanno per finire. I brigatisti sono isolati nel Paese, la repressione è durissima, il generale ha quasi concluso il suo compito. Alla fine del 1981 ne diventa vicecomandante. come suo padre Romano, nel 1955. Carlo Alberto Dalla Chiesa ha sessant’uno anni. È provato, sofferente, deluso. Sembra proprio alla fine di una carriera gloriosa, quando all’improvviso lo convocano a Palazzo Chigi.

### **Il suo ritorno a Palermo e l’approccio del generale?**

Il capo del governo Giovanni Spadolini gli chiede di tornare in Sicilia. Ancora una volta. *“Tra me e La Torre in un paio di anni le cose più importanti dovremmo riuscirle a*

*fare*”, dice alla figlia Rita appena nominato prefetto di Palermo. Il generale ha conosciuto Pio La Torre, il segretario del PCI siciliano, nel 1949 a Corleone, lo ha incontrato da colonnello quando ha parlato negli Anni Settanta davanti alla Commissione Parlamentare Antimafia. Ma La Torre, dopo qualche settimana, non c’è più, è stato ucciso a Palermo, dove adesso stanno inviando Dalla Chiesa. Il generale ha ufficialmente ricevuto l’incarico il 29 marzo del 1982. E’ una settimana cruciale quella a cavallo fra il marzo e l’aprile del 1982, è la settimana in cui il generale ha capito che lo stanno mandando allo sbaraglio. E non pensa solo alla sua sconfitta “politica”, ha il presentimento che a repentaglio, questa volta, ci sia la sua vita. Nella lettera a Spadolini chiede un impegno “dichiarato” e “codificato” del governo, non gli basta la carica onorifica a prefetto di prima classe. Spadolini legge la lettera e tace.

Carlo Alberto Dalla Chiesa, dopo quarant’anni nella sua Arma, parte come prefetto per la Sicilia. Sull’aereo che va verso Palermo, il pomeriggio del 30 aprile 1982, scrive una lettera ai suoi figli. È il suo testamento. Ricorda l’amore per la moglie Dora e ai ragazzi dice che ha già diviso per loro i gioielli di famiglia. E’ in borghese sul palco di piazza Politeama, domenica 2 maggio, davanti alla folla sterminata che assiste ai funerali di Pio La Torre. Il dibattito su suoi poteri si fa subito rovente. Parte anche il lamento sulla criminalizzazione della Sicilia, si evoca il fantasma del prefetto Mori e delle sue retate indiscriminate alla fine degli Anni Venti. Carlo Alberto Dalla Chiesa capisce l’antifona. Cerca il ministro degli Interni, Virginio Rognoni, gli comunica che per combattere davvero la mafia siciliana non potrà non toccare alcuni democristiani dell’isola. Il 4 maggio è a Monreale per commemorare il capitano Emanuele Basile, l’ufficiale dei carabinieri ucciso due anni prima. Il 5 maggio è a Roma e, con un discorso commovente, si congeda ufficialmente dall’Arma dei Carabinieri. Torna a Palermo e se ne va in giro per la città, da solo. Vuol far vedere a tutti che non ha paura. Qualche volta prende l’autobus. Una mattina prima delle sette, entra al mercato ittico. Cambia in continuazione itinerari, orari, appuntamenti. Una domenica fa sequestrare il pane al Borgo Vecchio, *mafalde* e *rimacinatine* che gli abusivi vendono anche nei giorni di festa sui loro furgoni. Ai giornali locali arrivano i fax della Prefettura: “*Le contravvenzioni sono 157 e i pani di dubbia provenienza chilogrammi 9.141, s’invita la cittadinanza a rinunciare all’acquisto di queste partite di pane sia per combattere l’illecito sia per garantire la salute dei consumatori*”. Al Borgo ci sono tafferugli, vigili urbani feriti, sono tutti imbestialiti con il prefetto che vuole far tornare la legge in ogni strada di Palermo. È una delle sfide del generale.

Il 17 maggio il prefetto dalla Chiesa è a Corleone, luogo simbolo dove ha convocato quindici sindaci della provincia per dimostrare che lo Stato è al loro fianco.

Il 29 maggio è al “Gonzaga”, la scuola dei gesuiti frequentata dai rampolli della borghesia, quella che da sempre forma la classe dirigente della città. Il 3 giugno, senza farsi annunciare, entra al “Garibaldi”, il liceo classico che hanno frequentato anche i suoi figli, Nando e Simona. Ai ragazzi racconta “della mafia intorno a voi”. E poi parla di sé e di Palermo: “*Sono ancora in fase di studio e sono al tempo stesso io oggetto di studio*”. Il generale parla a tutti di diritti, di quelli che la mafia traduce in favori, incontra gli studenti, gli operai dei Cantieri Navali, le madri dei tossicodipendenti, i sindaci dei paesi più

mafiosi. Cominciano ad arrivarli lettere di incoraggiamento, segnalazioni di piccoli e grandi abusi, l'immondizia che nessuno raccoglie, lamentele per l'acqua che non c'è mai.

### **Dalla Chiesa è osteggiato o incoraggiato nella sua opera di ripristino della legalità?**

Ma l'altra Palermo si fa sempre più tetra. Il sindaco Martellucci ingaggia una singolare guerra con lui. Il generale fa paura. A Roma si susseguono vicende politiche interne alla DC che cambieranno gli equilibri palermitani. Al congresso della DC sono undici i siciliani eletti al Consiglio Nazionale, tra i quali Lima, D'Aquisto, Luigi Gioia, fratello del ministro Giovanni, quello "bollato" come mafioso del Tribunale di Torino al processo contro lo scrittore Pantaleone e l'editore Einaudi. I "meglio mafiosi" di Palermo. E don Vito, Ciancimino, è designato responsabile provinciale degli Enti Locali della DC. A Palermo, per la prima volta, la Finanza entra per un controllo negli uffici della Sattris, la società di riscossione delle tasse dei Salvo di Salemi. È la violazione di un luogo sacro per la mafia. Poi, è la rivolta dei prefetti. Quelli siciliani protestano al Viminale, dicono che ne hanno le tasche piene di un generale che vuole imporsi su tutto e tutti. Al coro si aggiunge anche il prefetto di Napoli, Riccardo Boccia, che ha qualcosa da recriminare su Dalla Chiesa e sui "super-poteri" che pretende di avere dallo Stato. Lo aggredisce tacciandolo di volere militarizzare la Sicilia, dichiarare lo stato d'assedio nell'isola, incarcerare mezza popolazione. Un diluvio di parole, la malevolenza mascherata ancora una volta da garantismo, principi, regole. Tutti hanno qualcosa da eccepire o contestare a Carlo Alberto Dalla Chiesa mentre laggiù, in Sicilia, si muore.

La mattina del 16 giugno, sulla circonvallazione di Palermo viene attaccato un piccolo convoglio che scorta al carcere di Trapani il boss catanese Alfio Ferlito. Vengono assassinati Ferlito, i carabinieri Silvano Franzolin, Luigi Di Barca e Salvatore Raiti e l'autista Giuseppe Di Lavore. I sicari sono armati di fucili mitragliatori sovietici, i kalashnikov, gli stessi che un anno prima sono stati usati per eliminare il capo di Cosa Nostra di Palermo, Stefano Bontade. Gli stessi che saranno impugnati da lì a due mesi, il 3 settembre. È impotente il generale davanti a questi altri morti. Cammina da solo, parla con i carabinieri vivi che si sono piegati su quelli morti. Non ha scorta, non c'è nessuno dietro di lui e nessuno davanti a lui. La solitudine del generale si manifesta appieno la mattina del 16 giugno 1982. La mafia palermitana è in disordine, spara, si divide, combatte una guerra interna della quale pochi conoscono l'origine e le finalità. Sulla scrivania di Dalla Chiesa arriva un rapporto giudiziario, "*Michele Greco+161*", firmato dal commissario capo Ninni Cassarà e dal capitano dei carabinieri dell'Anticrimine Angiolo Pellegrini. È una mappa aggiornata delle "famiglie". Si comincia a scoprire qualcosa. È quasi agosto. E prima che a Palermo cominci il mese più drammatico, il generale si sposa in seconde nozze. Lei si chiama Emanuela Setti Carraro, è una ragazza della buona borghesia milanese, crocerossina, ha quasi trent'anni meno di Carlo Alberto Dalla Chiesa. È un momento delicato della sua esistenza. Sono i suoi ultimi giorni. Sempre più abbandonato da Roma e sempre più respinto dalla Sicilia, Carlo Alberto Dalla Chiesa decide di rompere l'isolamento. Lo Stato è in ritirata, la mafia all'attacco, il generale ha pochi amici.

## **Dalla Chiesa, qualche settimana prima di morire cerca il giornalista Giorgio Bocca.....**

Bocca, un giornalista che non è mai stato morbido con lui negli anni angosciosi del terrorismo, è in vacanza in Valle d'Aosta, scende subito in Sicilia e la mattina del 10 agosto su *Repubblica* esce un'intervista che rimarrà negli annali del giornalismo italiano. Il generale parla delle quattro maggiori imprese edili catanesi, i *Cavalieri*, "che con il consenso della mafia palermitana oggi lavorano a Palermo". Racconta che la "mafia è forte anche a Catania". Denuncia la connivenza delle banche che proteggono i loro clienti in combutta con la criminalità organizzata. E poi dice che "l'Italia perbene sbaglia a disinteressarsi di quello che sta accadendo in Sicilia". È un messaggio che lancia a tutta la nazione. Perché la mafia ormai non è solo in Sicilia. È dappertutto. A Bocca dice anche: "Credo di avere capito la nuova regola del gioco. Si uccide il potente quando avviene questa combinazione fatale, è diventato troppo pericoloso, ma si può uccidere perché è isolato". Il generale in tre mesi ha capito tutto. Palermo insorge. Tutti urlano contro Dalla Chiesa. Si scatena anche il prefetto di Catania, Francesco Abatelli, giurando che a Catania la mafia non c'è. Qualche mese prima Abatelli ha tagliato il nastro all'inaugurazione di un auto salone di proprietà di Nitto Santapaola, il capomafia della città. Quello che ha ordinato la strage della circonvallazione a giugno.

Intanto a Palermo continua la decapitazione di uomini che contrastano il fenomeno mafioso. L'11 agosto, fra i viali del Policlinico, uccidono il medico legale Paolo Giaccone, perché non ha voluto "aggiustare" una perizia, far finta di non vedere l'impronta di un sicario di mafia trovata su una pistola. Muore per la sua onestà. Palermo è una sacca di veleni. Il generale è circondato dal vuoto, Dalla Chiesa ormai non rappresenta lo Stato ma se stesso.

Dalla Chiesa è un prefetto senza poteri?

È l'ultima settimana d'agosto. Il prefetto è da qualche giorno in vacanza nella casa di Irpinia. Segue da lì l'interminabile dibattito sui poteri speciali da lui chiesti, notizie contraddittorie che s'incrociano, i soliti attacchi, i distinguo, tutte le ipocrisie della politica italiana. Ma il generale, incredibilmente, crede ancora che qualcosa accadrà, pensa che gli daranno i poteri speciali. Il 1° settembre del 1982 il generale è a Palermo. Chiama un sottoufficiale dei carabinieri, un vecchio amico. Gli dice che ha bisogno di lui per la sua sicurezza personale: "E' urgente, vieni in Sicilia". I sicari gli scivolano dietro, probabilmente avvertiti da qualcuno che sta a Villa Whitaker. Il generale e la giovane moglie viaggiano a bordo di un'utilitaria, un'A112 di colore beige. Guida lei. Chi può immaginare che il generale se ne va in giro per Palermo con una piccola auto? Segue un Alfa blu con al volante l'agente di pubblica sicurezza Domenico Russo, l'autista. Sera d'estate, la città vuota, le strade deserte.

I primi colpi partono in via Isidoro Carini, quando l'A112 è davanti a una pasticceria famosa per le sue cassate. Sono le 21.15 del 3 settembre 1982. Cadono i corpi del prefetto e della moglie. Sull'Alfa blu il poliziotto è ancora vivo. Morirà otto giorni dopo. I killer hanno ucciso con gli stessi fucili della "strage delle circonvallazione" e dell'omicidio di Stefano Bontate, su ordine di Totò Riina, il grande capo. Sono sempre i Corleonesi, i contadini della Rocca Busambra che danno mandato di morte ai loro servi di Palermo, sono quelli che hanno assassinato Pio la Torre. Sul muro, accanto alla pasticceria, un cartello recita: "Qui è morta la speranza dei siciliani onesti". Sul feretro è appoggiata la corona di fiori del presidente della



Regionale Siciliana, Mario D'Aquisto. Rita dalla Chiesa la fa togliere. Il padre ha ricordato ai suoi figli: *“Nei delitti di mafia, la prima corona che arriva è quella del mandante”*. Lo zio Romeo, il più piccolo dei fratelli del generale, arriva di notte a Palermo. Prova a entrare a Villa Pajno e non ci riesce, ci sono ordini superiori. Fanno entrare però, per prendere un lenzuolo e coprire i cadaveri di via Isidoro Carini, quell'economista della Prefettura cacciato dal generale qualche settimana prima.

### **Cosa succede dopo la morte di Dalla Chiesa?**

Qualcuno si infila nell'appartamento del generale e di Emanuela, arriva fino alla camera da letto, apre la cassaforte e la svuota. Si porta via tutto, lascia solo una scatola verde, di quelle che servono per custodire i biglietti da visita. La chiave della cassaforte, il giorno dopo il delitto, non c'è. Cosa rubano dalla cassaforte del generale dalla Chiesa? Quali documenti segreti ci sono? Una volta ho sentito il generale che diceva alla moglie: *“Se mi dovesse succedere qualcosa, tu sai dove andare a prendere quello che ho messo nero su bianco”*, riferisce Vincenza Orofino, la domestica di Emanuela. *“Forse i nomi dei mandanti in tre dossier del generale”*, titolano i giornali del 5 settembre, ancora ignari del mistero della cassaforte di Villa Pajno. I funerali si celebrano nella basilica di San Domenico, il Pantheon di Palermo. La folla si scaglia contro gli uomini politici venuti da Roma, lancia monetine contro il Presidente del Consiglio Spadolini, il ministro Rognoni è sfiorato da una bottiglia, c'è chi sputa, chi insulta. *“Li avete uccisi voi, in parlamento”*, inveisce Gianmaria Setti Carraro, il fratello di Emanuela. Dalle urla e dai fischi viene risparmiato solo il Capo dello Stato Sandro Pertini che piange. Piangono anche milioni di italiani. L'omelia è del cardinale Salvatore Pappalardo, uno dei pochi amici del generale nei suoi quattro mesi in Sicilia. *“Mentre a Roma si pensa sul da fare, la città di Sagunto viene espugnata dai nemici. E questa volta non è Sagunto ma Palermo. Povera la nostra Palermo”*, grida dall'altare. La sua omelia farà storia nella Sicilia insanguinata.

Poi parte la sceneggiata di sempre. I partiti studiano “misure straordinarie” contro la mafia. Il governo si riunisce, in via eccezionale, di domenica, per nominare il nuovo prefetto di Palermo. Il presidente Spadolini chiama a raccolta tutti i capi della sicurezza nazionale “per proseguire l'opera di Dalla Chiesa”. Il generale non c'è più. È il primo grande sbaglio dei Corleonesi. Il 3 settembre 1982 i mafiosi della Rocca Busambra hanno cominciato a scavarsi la fossa.

Lo Stato nomina prefetto di Palermo Emanuele De Francesco. È anche Alto Commissario per la lotta alla mafia e direttore del Sisde, i servizi segreti civili. È un vecchio navigatore dei labirinti ministeriali, “uno sbirro all'antica”. A lui, i ministri di Roma concedono subito tutti i poteri che hanno sempre negato al generale: accesso ai segreti bancari, coordinamento su tutto il territorio nazionale, potere di intercettazione telefonica. Il suo primo atto è confermare la fiducia a tutti i dipendenti di ogni ordine e grado di Villa Whitaker. De Francesco rimette al loro posto gli impiegati della Prefettura che ha allontanato il generale. Poi si circonda di una “struttura” di intelligence con a capo Bruno Contrada, il poliziotto più famoso di Palermo. Dieci anni dopo sarà arrestato per le sue complicità mafiose. L'Alto Commissario da quel momento diventa un centro di potere investigativo che inizia un'opera di “contrasto” senza fine verso due giudici di Palermo: Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Non passa un mese dall'agguato di via Isidoro Carini e già comincia la demolizione della figura di Carlo Alberto Dalla Chiesa da parte del capo di Stato Maggiore dell'Esercito, vecchio nemico del generale, del prefetto di Napoli, che qualche mese prima ha protestato per i super poteri da affidare a Dalla Chiesa, del sindaco Nello Martellucci dicendo che il generale "si è suicidato". La tecnica è sempre la stessa. Prima si calunnia, poi si spara, poi si torna a gettare fango. Con uno Stato che arriva sempre dopo.

Il 13 settembre, il Senato approva i trentacinque articoli della nuova legge antimafia, n. 646/1982. Non è bastata la morte del segretario del PCI Pio La Torre, c'è voluta anche quella di Carlo Alberto Dalla Chiesa per ottenere l'inserimento nel Codice Penale del delitto di associazione mafiosa di cui all'art. 416-bis e l'approvazione della confisca dei beni ai mafiosi. La legge è la "Rognoni-La Torre", dai nomi del ministro degli Interni e del segretario regionale del PCI dell'isola. È la straordinaria eredità che ha lasciato il comunista siciliano ucciso il 30 aprile a Palermo. Il primo a ribellarsi alla legge antimafia è uno dei quattro *Cavalieri* di Catania, Carmelo Costanzo, uno di quelli citati da Dalla Chiesa nell'intervista a Bocca. L'imprenditore giudica "indegno" il nuovo sistema di verifiche sugli appalti. Qualche giorno dopo l'entrata in vigore della "Rognoni-La Torre", chiude tutti i suoi cantieri in Calabria e licenzia gli operai.

Mezze verità, mezze falsità, mai una certezza. Soltanto una: la strage di Palermo arriva quando Carlo Alberto Dalla Chiesa si prepara a smantellare il sistema mafiosi della DC siciliana. Poi si mischiano i misteri d'Italia intorno all'omicidio del generale. Si scopre tutto e niente.

#### **4.5 Intervista ad Angelo Migliore, già Capo della Squadra Mobile della Questura di Siracusa negli anni '80.**

##### **Come apparve il fenomeno della criminalità a Siracusa?**

Il fenomeno della criminalità organizzata comincia a comparire nel capoluogo, prevalentemente, e nella provincia nella seconda metà degli anni '70. Il primo segnale di questa comparsa si riscontra nella diffusione dell'attività delle estorsioni, dell'imposizione della tangente e nella gestione delle bische clandestine che accertiamo essere controllate da personaggi di primo piano della delinquenza locale. Lo sviluppo successivo di tali attività porta all'insorgere di contrasti in seno alla delinquenza locale che, originariamente, ha un solo capostipite, sotto la cui direzione tali attività si svolgono. Tale capostipite è il patriarca Cannizzaro Giuseppe, detto "u 'zu pippu". La conferma della presenza di un fenomeno delinquenziale che aveva avuto una relativamente improvvisa evoluzione compare alla fine degli anni '70, allorché si registrano fatti di sangue inquadrabili nel cosiddetto "regolamento di conti" tra appartenenti al mondo malavitoso. Tale constatazione era, quindi, sintomo di un'evoluzione che tendeva a fare proprie, anche in questa provincia, metodologie criminali tipiche di altre are geografiche di storica e consolidata presenza della criminalità organizzata. Gli episodi delittuosi, condotti con metodologie sempre più audaci, raggiunsero, man mano, gradi di ferocia fino a quel tempo impensabili per la

nostra provincia. Ciò nonostante l'opera di contrasto da parte delle forze di polizia, instancabile e fortemente impegnativa.

Il nostro impegno professionale non andò di pari passo alla presa di coscienza da parte di alcuni settori dell'Autorità giudiziaria, con particolare riguardo ai collegi giudicanti e agli uffici di sorveglianza, che, per circa un decennio, non riuscirono a comprendere in pieno la gravità di quanto stesse accadendo. Ne conseguì che mai si riusciva a mantenere, nello stato di detenzione, gli elementi più pericolosi della criminalità locale che, o per essere condannati a pene di lieve entità, anche per fatti gravi, o perché beneficiari di permessi premio, riuscivano comunque a sottrarsi ai rigori della giustizia. Il processo di degrado divenne così inarrestabile.

### **Quale è stato l'atteggiamento delle istituzioni, in particolare dei prefetti, di fronte all'espandersi del fenomeno?**

Tengo a precisare che da parte di alcuni Pubblici Ministeri abbiamo sempre riscontrato un'affinità di intenti nel perseguire il fenomeno per il raggiungimento di comuni obiettivi. Le istituzioni dimostrarono di non aver ben compreso, quanto meno all'inizio della sua comparsa, la gravità del fenomeno e faticarono non poco a comprenderla fino a raggiungerne la consapevolezza verso gli inizi degli anni '90, quando il fenomeno si era ormai incancrenito in maniera irreversibile. Là qualcosa fece sì che gli organici degli uffici investigativi ed P.M. nonché i mezzi in dotazione a tali uffici fossero lasciati alla consistenza di sempre, senza che nessuno alzasse la voce nelle sedi superiori per far comprendere la necessità di rivedere dotazioni organiche e mezzi disponibili per potere esercitare un'adeguata opera di contrasto e di conseguente contenimento.

### **Cosa è mancato alla mafia siracusana rispetto al codice mafioso tradizionale?**

Ritengo nulla di particolarmente significativo, se non l'aspetto meramente formale del sistema di affiliazione, consistente nella cosiddetta "punciuta", cioè la cerimonia ufficiale di aggregazione alla famiglia con l'incisione di un dito del cui sangue viene impregnata l'immagine di un santino, che poi viene fatto bruciare in mano all'affiliato fino a che si riduca in cenere. Per il resto, ogni genere di metodologia esistente nei territori di più consolidata, storica presenza mafiosa venne qui adottata dai sodalizi criminali: finalità da perseguire, tipologia di attività criminose, tecniche operative e quant'altro. Se proprio vogliamo individuare una qualche differenza, potremmo dire che non si sono verificati casi evidenti di condizionamento totale da parte delle consorterie criminali del mondo politico ed istituzionale, con assoggettamento di taluni suoi esponenti anche di elevato rango perché collocati in ruoli di grande potere. Per fare un esempio eloquente: da noi non è mai avvenuta quella commistione di interessi criminali tra i Riina-Provenzano e i Lima-Ciancimino, accertata nel palermitano.

### **Quali sono stati i rapporti tra la Squadra Mobile di Siracusa e le forze di polizia delle altre province?**

I rapporti coi collaterali organi investigativi delle altre province sono stati sempre improntati alla massima collaborazione e al reciproco rispetto. Personalmente mi è capitato di interessare rapporti di collaborazione con i colleghi di Palermo, Catania, Ragusa, Caltanissetta e

Messina, in Sicilia e poi con Milano, Roma, Torino e altre province nel resto d'Italia, sempre all'impronta della fattiva collaborazione. Mi è gradito aggiungere che analoghi rapporti di collaborazione mi è capitato di avere con colleghi esteri, francesi, svizzeri, tedeschi e statunitensi. Meno propensi alla collaborazione risultarono i greci, dove evidentemente il regime dei colonnelli aveva lasciato la sua impronta. Con le altre forze di polizia, Carabinieri e Finanza, i rapporti non erano del tutto aperti ed improntati alla disinteressata collaborazione, giacché c'era una inevitabile concorrenza tra noi e loro. Ciò accadeva prevalentemente coi Carabinieri in quanto ci trovavamo a trattare praticamente la stessa materia nel quotidiano ma, allorché si fosse reso necessario, sia in via autonoma che per impulso dell'Autorità giudiziaria, si riusciva a trovare una buona intesa. Tante, infatti, furono le operazioni congiunte.

### **Quale è stato l'aspetto più interessante nel Suo lavoro?**

Il nostro lavoro è tutto interessante, nella misura in cui ti consente di vivere un'esperienza di vita tra le più intense ed emozionanti che la società moderna possa offrirti. E' vero che ti trovi ad impattare con eventi dolorosi e spesso drammatici, che, se pure accaduti ad altri, ti condizionano non poco ma è questo che finisce per arricchirti nella fortificazione morale e spirituale. Ma l'aspetto più bello del nostro lavoro, quello che ti fa raggiungere l'acme della soddisfazione, è sicuramente il momento in cui hai agganciato le manette al criminale. In quel momento ti senti soddisfatto perché hai portato a compimento con successo un lavoro difficile che magari durava da anni, hai reso giustizia alle vittime di un reato e ti sei reso utile alla società. La tua soddisfazione la cogli solo in quanto la vittima ti rivolge un grazie. Ci è capitato, di ricevere applausi da parte di cittadini che avevano assistito a qualche arresto rocambolesco, ricordo che eravamo tutti pregni di palese soddisfazione. Perché è il riconoscimento della tua utenza che ti fa capire di aver fatto bene il tuo lavoro e la nostra utenza è la società nella sua componente umana.

### **Quando si è trovato davanti qualche giovanissimo pregiudicato, cosa emergeva dai vostri incontri?**

Me ne sono trovati tanti di giovani pregiudicati e sempre era mia abitudine fare un tentativo di indurli alla redenzione. Spesso ce n'erano anche di buona famiglia e di buona estrazione sociale, che si erano trovati coinvolti per leggerezza od inesperienza della vita o perché subornati da compagni di maggiore età e votati al delitto. Li chiamavo da parte, possibilmente da solo e facevo tutto un discorso che oramai sapevo a memoria, perché ci credevo, sui rischi ai quali sarebbero incorsi continuando sulla strada del crimine che ne avrebbe condizionato vita natural durante la loro esistenza. Alcuni di loro si dimostravano infastiditi da quella che ritenevano un'inutile perdita di tempo e mantenevano un contegno di aperta sfida nei miei confronti. Non avevo dubbi, pur trattandosi di giovani alle prime armi erano irredimibili, avrebbero fatto "carriera", e così avveniva negli anni. Altri si dimostravano ricettivi alle mie esortazioni e riuscirono a tenersi fuori dal mondo malavitoso. Tra questi ne incontro ancora qualcuno che, pur essendo stato arrestato da me, mi ringrazia per quel discorso persuasivo. Questo è per me motivo di soddisfazione.

### **Dopo gli arresti degli anni '90, come è cambiato il volto della mafia aretusea?**

Dopo il 1990 è certamente avvenuto un cambiamento, nella misura in cui le organizzazioni criminali hanno dovuto assorbire l'attacco portato loro dallo Stato, che, finalmente, sia dal punto di vista legislativo che organizzativo, è riuscito ad assumere iniziative efficaci. Tra le norme di maggiore rilievo possono essere indicate: la piena attuazione della legge sui collaboratori di giustizia e del sequestro e la conseguente confisca dei beni; l'introduzione dell'art. 41-bis del regolamento penitenziario. La mafia quindi si è inabissata, rinunciando a manifestarsi nella sua tracotanza e ferocia, come era avvenuto negli anni precedenti. D'altra parte analoga situazione si è verificata nelle altre province del Meridione d'Italia. Ciò non vuol dire affatto che il fenomeno può ritenersi debellato, giacché i danni provocati dall'assenza dello Stato negli anni precedenti dovremo ancora sopportarli per un periodo di tempo difficilmente quantificabile.

### **Come si presenta oggi il panorama criminale a Siracusa?**

Non sono in grado di valutare nella sua entità il fenomeno della presenza mafiosa attuale nella nostra provincia in quanto non me ne occupo oramai da circa vent'anni. Non ritengo di poter fare affermazioni sulla base di sole notizie giornalistiche o, tanto più, per sentito dire. Potrei risultare approssimativo ed impreciso e non è nei miei principi.

### **Ritiene che i prefetti che si sono succeduti nella provincia di Siracusa abbiano dato una sferzata al contrasto al crimine organizzato?**

I prefetti, purtroppo, mi duole dirlo, non credo siano mai riusciti ad imprimere alcun fattivo contributo alla lotta contro il fenomeno mafioso. Tra i tanti che si sono avvicendati tra la seconda metà degli anni settanta e i primi anni novanta qualcuno ha dimostrato una maggiore sensibilità verso il fenomeno mafioso ma, alla fine, le loro iniziative attenevano solo all'aspetto quasi esclusivamente formale: riunioni coi vari organi di polizia, distribuzione dei compiti tra questi per esercitare un migliore controllo del territorio, rappresentazione nelle sedi ministeriali della gravità degli accadimenti. E' anche probabile che la scarsa traduzione in risultati concreti delle loro iniziative sia dipesa dal mancato accoglimento in sede governativa delle proposte formulate, perché è cosa risaputa che i prefetti vengono rimossi e i governi cadono per questioni attinenti alla politica con tutti i suoi risvolti e non alla delinquenza comune, ancorché nella sua espressione più significativa di criminalità organizzata. Si può dire perciò che la lotta al fenomeno mafioso venne quasi ritenuto un affare di esclusiva pertinenza degli organi investigativi, lasciati al loro destino con precarietà di uomini e mezzi, ben al di sotto delle richieste esigenze.

## **4.6 Intervista ad Alfio Curcio, Direttore della cooperativa “Beppe Montana – LIBERATERRA” (Lentini – Siracusa)**

Alfio Curcio ha quarant'anni, dice di essere un “diversamente giovane”. Parla come direttore della “Beppe Montana”, che ha avuto in gestione anche i beni confiscati alla famiglia Nardo nel comune di Lentini in provincia di Siracusa. In tutto cento ettari circa. La cooperativa l'ha messa su lui insieme a Diego, ventiquattro anni, il

giovanissimo presidente, ad Antonella, ad Andrea e Giuseppe, tutti selezionati con bando pubblico. Alfio ha un bel cranio lucido, una maglietta color amarena e gli occhi azzurri scintillanti come ogni tanto se ne trovano solo in Sicilia.

**I beni confiscati alle mafie sono spesso oggetto di incendi dolosi, come quello che ha colpito la cooperativa “Beppe Montana” il 3 giugno 2012. Perché?**

Certo ero abbattuto. Ci siamo fatti in quattro quasi senza soldi e con pochi mezzi manuali, usando i falchetti per il taglio delle erbe infestanti, e semplici seghetti e forbici per la potatura degli ulivi. Non ti dico cosa è stato. Tu pensa solo che dal momento della confisca a quello dell’assegnazione erano passati dodici anni, dunque immagina che cosa abbiamo trovato. Eppure ce l’avevamo fatta. Dagli agrumeti avevamo tirato fuori una quantità di frutta sufficiente a realizzare il progetto della produzione di marmellata di arance rosse; una bellissima etichetta, la scritta ‘Gusto di Sicilia’ con la “i” intrecciata alla “u” a formare la parola “giusto”. Gli ulivi hanno consentito una piccola produzione di olio extravergine. E anche dal seminativo è arrivata una discreta produzione di grano. Era troppo bello. L’attentato di maggiore gravità è stato quello che abbiamo subito a Belpasso, dove è stato attaccato un agrumeto che era stato appena recuperato dall’abbandono e dalle pessime condizioni in cui versava. Ci hanno fatto arrivare in fondo al nostro lavoro, ci hanno dato la possibilità di vederlo, di gioirne, e poi hanno incendiato tutto. Per infliggerci il massimo danno economico, per colpirci nel modo più duro sul piano morale.

**Che interpretazione dà “Libera” degli attentati subiti da tante cooperative in molte zone del sud Italia? Qual è la vostra reazione di fronte a questi atti intimidatori?**

Vanno in cenere i campi coltivati da “Libera”. L’attacco lanciato dalle mafie nei mesi scorsi è frontale e riguarda l’intero meridione, dalla Campania alla Puglia, fino alla Sicilia. Lo sforzo di tanti giovani animati dal desiderio di ritagliarsi un futuro di lavoro e serenità estirpando la cultura mafiosa per sostituirla con culture frutto della legalità. Ciò si scontra con il più radicato male della nostra terra. Un incendio, verificatosi il 3 giugno 2012, ha distrutto circa sei ettari di agrumeto in contrada Casabianca a Belpasso in provincia di Catania, sui terreni confiscati al clan mafioso della famiglia Riela e affidati a noi giovani della cooperativa “Beppe Montana - Libera Terra”. Dopo il sopralluogo tecnico, abbiamo presentato denuncia contro ignoti alla locale compagnia dei Carabinieri. Secondo i primi rilevamenti sono andati totalmente in fumo oltre 2.000 piante di arancio e 100 alberi di ulivo. I terreni erano perimetrali e recintati e, nel sopralluogo, è stato individuato un foro nella rete del terreno adiacente e sul terreno un orologio bruciato. In attesa degli accertamenti e delle indagini delle forze dell’ordine, i primi rilevamenti fanno pensare ad un’ipotesi dolosa. I danni sono notevoli e le piante completamente distrutte. Le fiamme che hanno colpito l’agrumeto provocano certo disorientamento e fatica ma non fermeranno la scelta, l’impegno, la determinazione di Libera e della sua rete nell’opera di restituzione alla collettività in Sicilia, come in tante altre parti del Paese, di quanto le mafie hanno sottratto con la violenza e la minaccia. Il nostro impegno per la legalità e la giustizia non subirà alcun cedimento e proseguiremo nella strada

intrapresa consapevoli della corresponsabilità e della concretezza che in quella terra, come nel resto del Paese, stiamo cercando di costruire, anche grazie alla preziosa opera di magistratura e forze dell'ordine, dell'associazionismo, del mondo cattolico e di molte amministrazioni attente. Una corresponsabilità che continueremo ad alimentare giorno per giorno con il contributo di tutti. Ma le cooperative non mollano, ricominciando da subito a dissodare i terreni segnati dal fuoco per tornare al più presto a produrre.

**Che cosa ha fatto l'Amministrazione Comunale di questi terreni nell'immediatezza, prima che si arrivasse alla costituzione della cooperativa prevista dal progetto in questione?**

Il progetto finale consiste nella nascita di una fattoria didattica con annesso orto botanico. Però, prima che arrivassero i finanziamenti e che si realizzi questo progetto estremamente innovativo, il Comune ha messo a coltura i terreni con seminativo, a grano in particolare, in accordo con i soggetti sottoscrittori della *Carta degli Impegni* del 2003.

**Si è parlato dell'istituzione di un Consorzio tra i Comuni di Lentini, Carlentini e Francofonte per la gestione dei beni confiscati e di un rapporto diretto con la Prefettura di Siracusa. Vuole spiegarmi in cosa consiste?**

I tre Comuni limitrofi, cointeressati ad un progetto di legalità complessivo del territorio, confinanti con i beni in questione, si sono costituiti in Consorzio per supportare gli operatori nella destinazione dei beni. La Prefettura, organo istituzionale che coordina e stimola tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione della fattoria didattica, ha il compito di sostenere l'intero percorso, anche con verifiche trimestrali, in ottemperanza a quanto stabilito nella *Carta degli Impegni*.

**L'attacco alle ricchezze delle organizzazioni criminali è, dunque, fondamentale nella strategia di lotta alle mafie?**

La materia in questione è un capitolo di straordinaria importanza nella strategia del contrasto patrimoniale alle mafie. Esse vanno impoverite. E' questa la bussola che deve guidare l'azione antimafia. Per realizzare tale obiettivo bisogna fare in modo che i beni finiti nelle mani dei criminali mafiosi siano dati, sempre di più e sempre più rapidamente, alle Amministrazioni Comunali e alla società civile. L'indifferibile necessità di una legge che affrontasse organicamente la questione della destinazione dei beni confiscati alla mafia era suggerita almeno da due riflessioni. La prima riflessione scaturiva dalla constatazione che i beni confiscati deperivano senza alcuna utilità, avveniva cioè che aziende confiscate conducevano solo alla perdita del lavoro di chi era precedentemente occupato in esse, mentre immobili interi, talvolta anche di pregio, andavano sostanzialmente in rovina perché nessuno se ne curava, con il rischio aggiuntivo che servissero solo a far lievitare le spese sostenute dallo Stato per amministrare tali beni. Tale situazione accentuava naturalmente l'idea di uno Stato che limitava la propria azione alla fase meramente repressiva e si mostrava incapace di trasformare l'utile mafioso in utile legale. Ciò, oltretutto, induceva ad un'altra riflessione, evidentemente non sfuggita a chi si rese promotore della legge 109/1996:

essa attiene alla strategia antimafia, in particolare alla *“convenienza” dell'antimafia*. Infatti, tra le finalità dichiaratamente perseguite dalla norma, si trovano il mantenimento dei livelli occupazionali e la preservazione e continuazione dell'attività d'impresa oggetto dell'azienda confiscata. Questo diviene un punto qualificante dell'azione pubblica, poiché su di esso si può giocare molta parte del concetto definito di *“convenienza” dell'antimafia*. Il mercato, dunque, non può fare a meno della prevenzione: ma la prevenzione è effettiva solo quando la Pubblica Amministrazione restituisce al mercato ciò che il crimine ha tolto.

**A che stadio è la realizzazione della “fattoria della legalità”, un progetto che lo vede impegnato da anni, insieme ai tanti volontari di “Libera”, anche funzionari pubblici?**

È stata già aggiudicata la gara per la costruzione degli immobili che costituiranno la fattoria della legalità. Siamo alla tappa finale e, salvo sorprese clamorose, credo che presto potranno iniziare i lavori. Il progetto è stato finanziato nell'ambito del PON Sicurezza con una somma di oltre tre milioni di euro e rappresenta il finanziamento di entità maggiore che sia mai stato concesso in quest'ambito. Alla cooperativa sono stati assegnati terreni confiscati alla mafia nel territorio di Lentini, in quello di Belpasso e di Ramacca ed è la prima volta che una cooperativa gestisce fondi collocati in due province diverse, Siracusa e Catania. Il motivo di questa assegnazione eccezionale è legato alla necessità che l'azienda abbia terreni a sufficienza per essere pienamente autonoma da un punto di vista produttivo. Un'estensione di terreno non sufficiente non permetterebbe all'azienda di stare sul mercato. La cooperativa è costituita da cinque persone selezionate in maniera trasparente attraverso una procedura che ha coinvolto personale delle Prefetture di Siracusa e Catania ed anche un rappresentante di “Libera”. Il numero di membri della cooperativa è ridotto per consentire l'effettivo conseguimento di un reddito da parte degli associati.

**Quando la cooperativa inizierà a lavorare e produrre?**

La cooperativa in realtà ha già iniziato a lavorare. Le condizioni dei terreni erano, infatti, disperate e si è dovuto intervenire per ripulire tutto, per realizzare una recinzione ed un impianto di irrigazione. Questi lavori sono stati affidati alla cooperativa e realizzati tramite un finanziamento regionale. Per reperire altre risorse è stata fondamentale la solidarietà che “Libera” riesce ad ottenere, grazie al prestigio e alla credibilità di cui gode da anni. Abbiamo ottenuto, infatti, sponsorizzazioni e aiuti da parte di aziende importanti quali la Vodafone, grazie ai quali abbiamo acquistato dei macchinari, mentre il coordinamento per la legalità della provincia di Pisa ha raccolto dei fondi per sostenerci. Anche “Caterpillar”, la celebre trasmissione radiofonica delle reti RAI, ha effettuato un'asta pubblica per sostenere questo progetto. Di fondamentale importanza per la buona riuscita del lavoro della cooperativa è il supporto progettuale di tipo economico, finanziario e commerciale che riceve dall'associazione “Libera Terra Mediterraneo”, che segue la fase iniziale del lavoro delle cooperative e le inserisce in una rete di distribuzione commerciale, permettendo loro di raggiungere vasti mercati.



### **Come sono i vostri rapporti con le istituzioni e le amministrazioni pubbliche?**

Abbiamo ottenuto grandi esempi di solidarietà concreta da parte delle istituzioni con cui abbiamo interloquito. Ad esempio, per non perdere il finanziamento relativo alla fattoria della legalità, ci siamo trovati di fronte alla necessità di svolgere la gara d'appalto entro tempi molto ristretti, così ci siamo rivolti alla Prefettura di Siracusa che, a sua volta, ha scritto all'UREGA chiedendo tempi celeri per lo svolgimento delle procedure. Loro sono riusciti ad esaminare quasi 250 pratiche in un mese, un tempo record. E' anche vero che a volte riscontriamo colpevoli inerzie e non manchiamo di denunciarle, alcuni ritardi sono poco chiari e comprensibili.

### **Che tipo di reazioni ci sono da parte dei cittadini, a Lentini, nei confronti delle vostre iniziative e rispetto al progetto della fattoria?**

Quando le istituzioni in maniera compatta danno ai cittadini la sensazione di essere presenti con determinazione, impegno e creatività, la gente risponde ed è presente. Quando le istituzioni non danno questo esempio notiamo, al contrario, una maggiore indifferenza ed una scarsa propensione all'impegno. Sia la presentazione del progetto della fattoria che le celebrazioni del 21 marzo, giornata in cui si ricordano le vittime di mafia, a Lentini sono state molto partecipate. Le istituzioni che hanno dato maggiore continuità nella battaglia per la cultura della legalità sono state le scuole cittadine, molto presenti ed attive. La risposta del mondo giovanile è più forte che in passato, grazie anche agli effetti dei progetti educativi di "Libera" che hanno riguardato gli studenti, gli insegnanti e che raggiungono anche i genitori. Il sogno di Don Ciotti di sciogliere "Libera" appena sconfitta la mafia è lontano dal realizzarsi, ma la strada da seguire è quella tracciata: formazione, sequestro e confisca dei beni, promozione delle nostre attività, denuncia di tutte le forme di malaffare.

## Riferimenti bibliografici

- P. Aimo**, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 ad oggi*, Carocci Editore, Roma 2010.
- P. Aimo**, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano 2004.
- L. Altieri**, *Alla periferia dello Stato. Decentramento, partecipazione, conflitto sociale*, in *Stato contemporaneo tra neocorporativismo e riforme istituzionali*, F. Angeli, 1986.
- Amopola** (a cura di), *Progettare la sicurezza: metodi e strumenti per le politiche locali*, Torino, EGA 2003.
- S. Amura**, *La città che partecipa: guida al bilancio partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia*, Ediesse 2003.
- P. Arlacchi**, *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, Mondadori, Milano, 1992.
- G. Astuto**, *L'Amministrazione Italiana, dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Carocci Editore 2009.
- AA.VV.**, *Le Relazioni Pubbliche nella Pubblica Amministrazione*, Atti del seminario di studio, Palermo, 1961.
- AA.VV.**, *Valori costituzionali e Pubblica Amministrazione*, Regione Toscana – Giunta Regionale, Atti del convegno, Firenze 1993.
- AA.VV.**, *Dalla parte di LIBERA*, EGA 1995.
- AA.VV.**, *Nonostante donna – Storie civili al femminile*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1996.
- AA.VV.**, *A occhi aperti – Nove consigli scomodi contro la mafia nel quotidiano*, Edizioni Gruppo Abele 1996.
- AA.VV.**, *La mafia restituisce il maltolto Guida all'applicazione della legge 109/96 sull'uso sociale dei beni confiscati ai mafiosi*, Edizioni Gruppo Abele, 1998.
- AA.VV.**, *Dal bene al meglio – Ipotesi per un migliore utilizzo dei beni confiscati alle mafie*, Edizioni Axia multimedia e Narcomafie, Atti del convegno, Venezia, 2001.
- AA.VV.**, *Educare a una cittadinanza responsabile*, Edizioni Paoline 2004.
- AA.VV.**, *Contromafie, Stati Generali dell'antimafia*, Atti dei lavori, Roma 17-19 novembre 2006.

- A. Azoti**, *Ad alta voce*, Edizioni Liberetà, I libri di Terre di Mezzo, 2005.
- L. Baccelli, D. Zolo** (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari 1999.
- S. Becucci** (a cura di), *La città sospesa: legalità, sviluppo e società civile a Gela*, EGA 2004.
- P. Blandano**, *Dove nasce la democrazia. Scuola ed educazione alla legalità*, Giunta Regionale Toscana, Firenze, 1999.
- Boaventura de Souse Santos** (a cura di), *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, Città Aperta 2003.
- G. Bonofiglio**, *La città oscura: vent'anni di impegno per una nuova cultura della legalità*, Celico (CS), Falco 2005.
- L. Caimi** (a cura di), *Per una cultura della legalità: dinamiche sociali, istanze giuridiche e processi formativi*, Centro studi per l'educazione alla legalità - Università Cattolica del Sacro Cuore Brescia, Milano ISU 2005.
- G. Caselli, L. Pepino**, *A un cittadino che non crede nella giustizia*, Editori Laterza, 2005.
- A. Caruso**, *Da cosa nasce cosa – Storia della mafia dal 1943 a oggi*, Longanesi, Milano 2000.
- Camera dei Deputati**, *Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione (anno 1977)*, VII Legislatura, Roma, 1980.
- Camera dei Deputati e Senato della Repubblica**, *L'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata tra esperienze della società civile, cultura della legalità e problematiche applicative*, Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, Seminario pubblico, Roma, 2000.
- E. Casetta**, *Manuale di diritto amministrativo*, Ed. Giuffrè, Milano 2006.
- S. Cassese**, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- S. Cassese**, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza nelle istituzioni italiane*, Roma 1998.
- P. Casula**, *I prefetti nell'ordinamento italiano*, Giuffrè editore, Milano 1972.
- A. Catelani**, *Le circolari della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè editore, 1984.
- F. Cavallaro, R. Schifani**, *Vi perdono ma inginocchiatevi*, Tullio Pironti Editore, 1992.
- E. Cheli**, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978.

**E. Ciccarello, M. Nebiolo**, *Fuga dall'illegalità: Gela, i cittadini, le leggi, le istituzioni*, EGA 2007.

**E. Cicone**, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai nostri giorni*, Rubbettino, 2008.

**Censis** (a cura di), *I patti per la legalità: uno strumento di crescita per la società civile*.

**G. Colombo**, *Il vizio della memoria*, Feltrinelli Editore, Milano 2000.

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari**, *Relazione illustrativa per un codice di autoregolamentazione nei partiti in materia di designazione dei candidati alle elezioni politiche e amministrative*, relatore Sen. G. Chiaromonte, 23 gennaio 1991.

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari**, *Conoscere le mafie, costruire la legalità*, Roma, 2000.

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari**, *Camera dei Deputati – Senato della Repubblica*, XIII Legislatura, *Relazione Conclusiva*, On. Giuseppe Lumia, Roma, marzo 2001.

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari**, *Proposta di modifica alle norme in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, XIV Legislatura, seduta del 12/07/2005.

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari**, *Relazione conclusiva di Maggioranza*, XIV Legislatura, Roma, 2006.

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari**, *Relazione sulla designazione dei candidati alle elezioni amministrative*, relatore on. Forgione, Roma, 2007.

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari**, *Proposta di modifica alle norme in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, XV Legislatura, Roma, 2007.

**Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari**, *Relazione conclusiva*, 19/01/2008.

**Coordinamento Provinciale di LIBERA - Siracusa**, *Tra Terra e Cielo – Strumenti di democrazia, confisca dei beni, percorsi di impegno civile*, giugno 2002.

**Coordinamento Provinciale di LIBERA - Siracusa**, *Report territoriale sulla Provincia di Siracusa*, 2003.

**Comune di Firenze, Ufficio città sicura** (a cura di), *Politiche giovanili e prevenzione*, DISPO - Università di Firenze, Edizioni Comune Network.

**CNEL-Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro**, *I protocolli di legalità*, relazione del 25/10/2001, Roma.

**B. Cocchi** (a cura di), *Le politiche della sicurezza per la comunità Toscana: un modello di governance* – Atti del convegno, 22/10/2004, Direzione Generale della Presidenza Regione Toscana, 2005.

**R. Crocetta**, *Io ci credo – Gela, città della legalità*, Diple Edizioni, Firenze 2006.

**D'Ambrosi, Valentino**, *Amministrazione pubblica e partecipazione*, Carocci 2006.

**E. Deaglio**, *Racconto rosso – la mafia, l'Italia*, Feltrinelli Editore, Milano 1995.

**D. Della Porta**, *La politica locale*, Il Mulino, Bologna 2002.

**D. Della Porta, A. Vannucci**, *Mani impunte*, Laterza, Roma – Bari 2007.

**D. Della Porta, A. Vannucci**, *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi e attori*, Il Mulino 1994.

**M. De Nicolò** (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, prefetture, autonomie locali*, Bologna 2006.

**R.C. Fried**, *Il prefetto in Italia*, Milano 1967.

**G. De Rita**, *Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Einaudi, Torino, 2002.

**U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori**, *La pubblica amministrazione tra conservazione e rinnovamento*, Vol. I, Carocci, Roma, 2004.

**G. Falcone, M. Padovani**, *Cose di Cosa Nostra*, Rizzoli, Milano 1991.

**M. Fiasco**, *La sicurezza urbana: modelli di prevenzione, gestione protocolli e contratti e servizi dell'ente locale e delle forze di polizia*, Edizioni Sole 24, 2001.

- G. Fiorentini**, *Amministrazione Pubblica e cittadino. Le relazioni di scambio*, E.G.E.A., Milano, 1900.
- D. Fisichella** (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè editore, 1983.
- Fondazione E. Cancan** (a cura di), *Partecipazione e democrazia locale: le carte per la cittadinanza sociale*, Firenze 2004.
- L. Franchetti**, *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Donzelli Editore, 2000.
- L. Frigerio, D. Pati**, *L'uso sociale dei beni confiscati*, PON – Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, 2007.
- J. Garuti, G.L. Falabrino, M. G. Mazzocchi** (a cura di), *Il piacere della legalità*, Libri Scheiwiller 2002.
- P. Grasso**, *Per non morire di mafia*, Sperling & Kupfer, 2009.
- F. La Licata**, *Storia di Giovanni Falcone*, Rizzoli 1993.
- S. Licciardello**, *Percorsi di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli Editore, Torino 2008.
- Libera**, *L'Italia esiste, ma anche le mafie – Occhi aperti per costruire giustizia*, Roma 2002.
- Licandro, Varano**, *La città dolente: confessione di un sindaco corrotto*, Einaudi 1993.
- U. Lucentini**, *Paolo Borsellino – Il valore di una vita*, Mondadori Editore, 1994.
- S. Lupo**, *Storia della mafia – Dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli Editore, Roma 1996.
- R. Mangiameli**, *La mafia tra stereotipo e storia*, Sciascia 2000.
- R. Mayntz**, *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Il Mulino, 1982.
- G. Melis**, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna 1996.
- F. Menditto**, *Il codice antimafia. Quale futuro per il giudice della prevenzione e per l'utilizzo a fini sociali dei beni confiscati?* In *Questione Giustizia*, fascicolo 6, Franco Angeli Edizioni, 2011.
- C. Meoli**, *Il Prefetto nell'ordinamento italiano – Profili storico-istituzionali*, Ed. Nocchioli, 1977.
- K. Robert Merton**, *Teoria e Struttura Sociale*, Il Mulino, Bologna, 1959.
- .V. Mete**, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale-Roma, 2009.

- Carlo Mosca**, *Il prefetto, Rappresentante dello Stato al servizio dei cittadini.*, Rubbettino Editore, 2010.
- Carlo Mosca**, *Frammenti di identità ed etica prefettoriale.*, Rubbettino Editore, 2006.
- A. Robert Nisbet**, *Relazioni Umane nell'Amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1960.
- Paolo Padoin**, *Il Prefetto. Questo sconosciuto.* Pintore Editore, 2010
- M. Pantaleone**, *Mafia e antimafia*, Tullio Pironti Editore, 1992.
- C. Pavone**, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica: da Rattazzi e Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè editore, 1964.
- P. Raffaele Petrilli**, *I Principi Fondamentali della Costituzione sulla Pubblica Amministrazione*, Università Internazionale degli Studi Sociali, Roma, 1960.
- A. Porro**, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milano 1972.
- E. Ragionieri**, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Laterza, Bari, 1967.
- F. Renda**, *Storia della mafia. Come, dove, quando*, Sigma Edizioni, Palermo 1997.
- F. Renda**, *Liberare l'Italia dalle mafie*, Ediesse 2008.
- Cesare Rinelli** (a cura di), *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti – Atti del convegno- Macerata, 21-22/05/1999*, Milano, Giuffrè 2000.
- R. Romanelli**, *Centro e periferia: l'Italia unita*, in *Il rapporto centro-periferia negli Stati preunitari e nell'Italia unificata*, Roma 2000.
- P. Romani**, (a cura di), *Mafia e politica. Analisi di un rapporto tra storia e attualità*, I Quaderni di Avviso Pubblico, EGA 2008.
- E. Rotelli**, *Costituzione e Amministrazione dell'Italia Unita*, Il Mulino, 1981.
- E. Rotelli**, *Governo e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981.
- R. Salemi**, *Ragazzi di Palermo. Storie di rabbia e di speranza*, Rizzoli, Milano 1993.
- U. Santino**, *Storia del movimento antimafia*, Editori Riuniti, 2000.
- U. Santino**, *La mafia come soggetto politico*, Centro Siciliano di Documentazione Giuseppe Impastato, 1994.

- U. Santino**, *Oltre la legalità – Appunti per un programma di lavoro in terra di mafia*, Centro Siciliano di Documentazione Giuseppe Impastato, 1998.
- U. Santino**, *Sicilia 102 – Caduti nella lotta contro la mafia e per la democrazia dal 1893 al 1994*, Centro di Documentazione Giuseppe Impastato, 1995.
- R. Scarpinato, S. Lodato**, *Il ritorno del principe. La testimonianza di un magistrato in prima linea*, Chiarelettere 2009.
- L. Sciascia**, *La Sicilia come metafora*, Mondadori Editore, 1997.
- L. Sciascia**, *A futura memoria*, Bompiani, Milano, 1992.
- Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative**, *Problemi della Pubblica Amministrazione*, Ciclo di Conferenze, Zanichelli, Bologna, 1958.
- R. Selmini** (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino 2004.
- S. Sepe** (a cura di), *I prefetti in età repubblicana 1946-2002*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- S. Sepe**, *Burocrazia e amministrazioni pubbliche: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 1996.
- S. Sepe**, *Amministrazione e “nazionalizzazione”. Il ruolo della burocrazia statale nella costruzione dello Stato unitario in Dalla città alla Nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e Germania*, M. Meriggi (a cura di), Bologna, Il Mulino, Bologna, 1993.
- N. Tranfaglia**, *La mafia come metodo nell’Italia contemporanea*, Laterza, Roma – Bari, 1991.
- G. Tinebra**, *La mafia oggi – Individuazione del fenomeno e sistemi di lotta*, Cedam, 1988.
- L. Violante**, *Mafia e Antimafia – Rapporto 1996*, Laterza, Bari, 1996.
- P. . Vigna**, *Non solo antimafia*, Edizioni Gruppo Abele, 1997.
- L. D. White**, *Introduzione allo studio della Pubblica Amministrazione*, Ed. di Comunità, Milano, 1959.
- B. Zygmunt**, *La società dell’incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999.



## Riferimenti legislativi

**Decreto 6 maggio 1802**, *Decreto per lo stabilimento delle Prefetture e vice Prefetture.*

**Legge Comunale e Provinciale n. 3702 del 23 ottobre 1859**, *Decreto Rattazzi.*

**Legge Comunale e Provinciale del 20 marzo 1865.**

*Decreto Legge n. 8 del 15 gennaio 1991, Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia.*

**Decreto Legge n. 152 del 13 maggio 1991**, *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa.*

**Decreto Legislativo n. 119 del 29 marzo 1993**, *Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia.*

**Decreto Legislativo n. 29 del 1993**, *Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.*

**D.D. M.M. n. 614 del 7 settembre 1994, e n. 451 del 21 ottobre 1999**, *Regolamenti recanti norme per l'iscrizione delle associazioni ed organizzazioni di assistenza e di solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive in apposito elenco presso le prefetture.*

**Sentenza Corte Costituzionale n. 342 del 25 luglio 1994.**

**Sentenza Corte Costituzionale n. 341 del 18 ottobre 1996.**

**Legge n. 108 del 7 marzo 1996**, *Disposizioni in materia di usura.*

**Legge n. 109 del 7 marzo 1996**, *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati.*

**Decreto del Ministero dell'Interno n. 248 del 9 giugno 1997**, *Regolamento recante norme sulle modalità di gestione del fondo istituito presso le prefetture per l'erogazione dei contributi destinati al finanziamento di progetti relativi alla gestione a fini istituzionali, sociali o di interesse pubblico degli immobili confiscati, nonché relativi alle attività di risanamento di quartieri urbani e degradati, di prevenzione e recupero di condizioni di disagio e di emarginazione, di intervento nelle scuole per corsi di educazione alla legalità e di promozione di cultura imprenditoriale e di attività imprenditoriali per giovani disoccupati.*

**Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998**, *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.*

**D.P.R. n. 252 del 3 giugno 1998**, *Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia.*

**Legge n. 44 del 23 febbraio 1999**, *Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.*

**Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999**, *Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".*

**Decreto Legislativo n. 286 del 30 luglio 1999**, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

**Decreto Legislativo n. 139 del 19 maggio 2000**, *Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266.*

**Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000**, *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.*

**D. M. del 28 novembre 2000**, *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Codice Europeo di comportamento per gli eletti locali e regionali.*

**Forum Europeo per la sicurezza urbana del 9 dicembre 2000**, *Manifesto delle città "Sicurezza e democrazia".*

**Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001**, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.*

**D.P.R. n. 287 del 17 maggio 2001**, *Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali di Governo ai sensi dell'articolo 11 del D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.*

**Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione.*

**Legge n. 131 del 5 giugno 2003**, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

**Legge n. 228 dell'11 agosto 2003**, *Misure contro la tratta di persone.*

**Direttiva 24/03/2004 – Dipartimento per la Funzione Pubblica – Presidenza Consiglio dei Ministri**, *Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni.*

**Direttiva del Ministero per le Riforme e l'Innovazione nella P.A. del 02/02/2007**, *Misure di trasparenza e legalità in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, di amministrazione e consulenza e in generale di gestione.*

**Legge Regionale Sicilia n. 51 del 04/06/1980**, *Provvedimenti a favore delle scuole siciliane per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile contro la criminalità mafiosa.*

**Legge n. 646 13/09/1982**, *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956 n. 1423, 10 febbraio 1962 n. 57 e 31 maggio 1965 n. 575. Istituzione di una Commissione Parlamentare sul fenomeno della mafia.*

**Legge Regionale Campania n. 39 del 06/05/1985**, *Provvedimenti a favore delle scuole campane per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile contro la criminalità camorristica.*

**Legge Regionale Calabria n. 2 del 15/01/1986**, *Provvedimenti a favore delle scuole e delle Università calabresi per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile e democratica nella lotta contro la criminalità organizzata.*

**Legge Regionale Sardegna n. 33 del 27/07/1987**, *Istituzione di una Commissione speciale per un'indagine conoscitiva sulla condizione economica e sociale delle zone della Sardegna interessate da particolari fenomeni di criminalità e violenza.*

**Legge n. 86 del 26/04/90**, *Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.*

**Legge n. 142 del 08/06/90**, *Ordinamento delle autonomie locali.*

**Legge n. 241 del 07/08/90**, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*

**Legge Regionale Liguria, n. 37 del 27/04/1995**, *Interventi per l'educazione alla legalità, alla democrazia e ai valori fondamentali della Costituzione.*

**Legge n. 109 del 7/03/1996**, *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati.*

**Legge Regionale Puglia n. 10 del 19/06/1996**, *Istituzione di una Commissione speciale per favorire la conoscenza e la prevenzione dei delitti di tipo mafioso, camorristico o di natura simile nella regione Puglia.*

**Legge Regionale Lazio n. 15 del 05/07/2001**, *Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale.*

**Legge Regionale Sicilia n. 20 del 13/09/1999**, *Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari.*

**Legge Regionale Toscana n. 38 del 16/08/2001**, *Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana.*

**Legge Regionale Veneto n. 9 del 07/05/2002**, *Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza.*

**Legge Regionale Umbria del 19/06/2002**, *Politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini.*

**Legge Regionale Marche n. 11 del 24/07/2002**, *Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità.*

**Legge Regionale Lombardia n. 4 del 02/04/2003**, *Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana.*

**Legge Regionale Emilia Romagna n. 24 del 04/12/2003**, *Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza.*

**Legge Regionale Campania n. 23 del 12/12/2003**, *Interventi a favore dei Comuni ai quali sono stati trasferiti i beni confiscati alla delinquenza organizzata, ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 109, articolo 3.*

**Legge Regionale Piemonte n. 6 del 23/03/2004**, *Politiche regionali integrate in materia di sicurezza.*

**Legge Regionale Calabria n. 3 del 25/02/2005**, *Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa.*

**Legge Regionale Sicilia n. 15 del 20/11/2008**, *Misure di contrasto alla criminalità organizzata.*

## Fonti di emeroteca

**Atti Parlamentari**, *Audizione del Ministro dell'Interno Pisanu sull'attuazione della riforma delle Prefetture – Uffici Territoriali di Governo*, in “Instrumenta” – Rivista di cultura professionale dalla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Anno VIII, n. 22, gennaio-aprile 2004.

**L. Barbara**, *Il ruolo del prefetto nella funzione di amministrazione generale*, in “Amministrazione Pubblica” - Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n. 22/2001.

**C. Bellantoni**, *Ruolo e funzioni della Conferenza permanente quale nuovo organismo al servizio del territorio*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale”, n. 15/2004.

**F. Battini**, *La funzione di controllo e l'etica della trasparenza*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 3/2009.

**F. Battistelli**, *Questione amministrativa e questione meridionale: il controllo di gestione come innovazione istituzionale*, in “Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione”, n. 3/1999.

**A. Buoncristiano**, *Considerazioni sull'ordinamento degli Uffici centrali e periferici del Ministero dell'Interno*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n. 22/2001.

**Bruce E. Cain**, *La trasparenza, la advocacy democratica e l'amministrazione dello Stato*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n. 1/2000.

**M. Cammelli, C. Bottari, S. Recchione** (a cura di), *Riforme amministrative e responsabilità dei pubblici dipendenti*, in “Quaderni della Scuola di Specializzazione in Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione”, Maggioli Editore, 1996.

**A. Cantadori**, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in “Per aspera ad veritatem”, 2002, n. 224.

**A. Cantadori**, *Il principio di leale collaborazione nella Repubblica delle Autonomie: l'attività dell'Amministrazione dell'Interno*, in “Instrumenta” – Rivista di cultura professionale dalla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Anno VIII, n. 23, maggio-agosto 2004.

- P. Carducci, M. Santorufò, F. Zinno**, *La riforma dell'Amministrazione pubblica e nuove forme di controllo nelle Prefetture – Uffici Territoriali di Governo*, in “Instrumenta” – Rivista di cultura professionale dalla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Anno VIII, n. 22, gennaio-aprile 2004.
- P. Carozza**, *Le riforme degli anni '90: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in “Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari”, n.11/2001.
- M. Carrubba, B. del Prete**, *Finanza locale e scioglimento degli organi degli enti locali in Francia e in Italia*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n. 3/2007.
- G. Casoni**, *I controlli del prefetto sulle deliberazioni degli Enti Locali* in “Comuni d'Italia” n. 7-8/2004.
- S. Cassese**, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 24/1983.
- S. Cassese**, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, in “Le Regioni”, n. 4/1992.
- S. Cassese**, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, n. 36/1986.
- S. Cassese**, *Dieci anni di riforme amministrative*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 7/2004.
- S. Cassese**, *L'influenza delle riforme costituzionali sulla pubblica amministrazione*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 3/2005.
- S. Cassese**, *L'evoluzione recente dello Stato italiano*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 6/2004.
- S. Cassese**, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 12/2002.
- S. Cassese**, *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, in “Instrumenta” – Rivista di cultura professionale dalla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Anno XI, n. 31, gennaio-aprile 2007.

- C. A. Ciampi**, *Il prefetto è il naturale mediatore della moderna società*, in “Amministrazione Civile” – Rivista del Ministero dell’Interno, n. 1/2006.
- I. Cicconi, L. Tescaroli**, *Dossier corruzione*, in “Narcomafie” – Mensile di legalità, diritti, cittadinanza, n. 12/2009.
- F. Cuocolo**, *Il prefetto nello stato delle Autonomie*, in “Quaderni Regionali” – Rivista trimestrale di studi e documentazione, n. 3/1991.
- B. Di Giannatale, A. Forleo**, *Politiche territoriali e rappresentanza delle comunità locali*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale, n. 16/2004.
- B. Di Giannatale, A. Forleo, E. Cuccodoro**, *L’amministrazione condivisa: l’Ufficio Territoriale del Governo e il nuovo ruolo del prefetto*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale, n. 8/2003.
- T. Di Nitto**, *Gli uffici per le relazioni con il pubblico*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 3/1998.
- L. Falco**, *La nuova presenza dello Stato sul territorio*, in “Instrumenta” – Rivista di cultura professionale dalla Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno, Anno VIII, n. 23, maggio-agosto 2004.
- E. Fontana, T. Mira**, *Legalità in comune, il vaccino antimafia*, in “Guida agli enti locali del Sole-24 ore”, 2001, n.49.
- P. Formicola**, *La funzione prefettizia di promozione della leale collaborazione interistituzionale per la tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini*, in “Instrumenta” – Rivista di cultura professionale dalla Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno, Anno VIII, n. 22, gennaio-aprile 2004.
- L. Giovenco**, *Il Prefetto organo del Governo nella Provincia*, in “Amministrazione civile”, nn. 47-51, 1961.
- M. Guaitoli**, *L’Ufficio Territoriale del Governo*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 22/2001.
- E. Gullotti**, *Lo scioglimento dei Consigli Comunali per infiltrazioni e condizionamenti di stampo mafioso*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale, n. 16/2003.

- E. Gustapane**, *Il rapporto centro-periferia e l'istituto prefettizio*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale, n. 5/2003.
- E. Gustapane**, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie di Francesco Crispi*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1984.
- R. Iannone**, *Governance: una questione di significati*, in “Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione”, n. 2/2005.
- R. Iannone**, *La società delle reti. Cerchi, capitale sociale e governance*, in “Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione”, n. 3/2007.
- P. Kandilarov**, *Il prefetto in Bulgaria*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n. 3/2007.
- L. Lamacchia**, *Le relazioni umane nella Pubblica Amministrazione*, in “Amministrazione e politica” – Bimestrale dell'Amministrazione Provinciale di Bari, n. 1-4/1995.
- R. Lauro**, *Relazione del Commissario Straordinario del Governo per le iniziative antiracket ed anti usura al Seminario sulle misure di contrasto al racket estorsivo*. Seminario sulle misure di contrasto al racket estorsivo. Frascati, 10 marzo 2007.
- P. A. Lucchetti**, *L'Istituto prefettizio tra Prefettura e Ufficio Territoriale del Governo. Una riforma a partitura incompleta?*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale, n. 2/2003.
- S. Malfi**, *L'attività del Prefetto da straordinaria ad ordinaria*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n. 22/2001.
- P. G. Marcellino**, *La nuova organizzazione periferica dello Stato* in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n. 22/2001.
- L. Magliozzi**, *Ruolo e identità dell'istituto prefettizio in una Repubblica che cambia*, in “Itinerari Interni” – Quadrimestrale d'informazione istituzionale, n. 5-8/2007.
- F. Marsilio**, *La riforma dell'amministrazione periferica dello Stato*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 6/2001.



- L. Mastrobuono**, *Le politiche del territorio e le reti di collegamento*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 22/2001.
- L. Majorano**, *La trasparenza nella pubblica amministrazione con l’ausilio degli strumenti informatici*, in “Amministrazione e politica” – Bimestrale dell’Amministrazione Provinciale di Bari, n. 11-12/1992.
- G. Melis**, *Le élite nei Ministeri economici*, in “Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione”, n. 2/2005.
- C. Meoli**, *Il nuovo profilo della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 10/2004.
- C. Meoli**, *La Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo e il raccordo tra le amministrazioni in periferia*, in “Giornale di Diritto Amministrativo” – Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni, n. 9/2008.
- C. Meoli**, *Il prefetto fra Stato centrale e ceti dirigenti locali*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale, n. 20/2004.
- F. Merusi**, *La Logica del decentramento amministrativo, effetti e conseguenze*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 9/1998.
- M. Morcone**, *Da invisibili a integrati*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n.4/2008.
- V. Mortara**, *Tendenze conservatrici e rapporti con la politica dell’alta burocrazia*, in S. Cassese (a cura di), *L’amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1976.
- C. Mosca**, *La nuova amministrazione centrale*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 22/2001.
- C. Mosca**, *Per i prefetti importante è fare bene*, in “Amministrazione Civile” – Rivista del Ministero dell’Interno, n. 1/2006.
- C. Mosca**, *Il Prefetto Rappresentante dello Stato*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 57-58, settembre-dicembre 2007.

**C. Mosca**, *Il Prefetto Rappresentante dello Stato*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 59-60-61, gennaio-giugno 2008.

**G. Orosz**, *Il Rappresentante territoriale dello Stato in Ungheria*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, gennaio-giugno 2008.

**M. Penta**, *Il ruolo del Prefetto in Italia*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 59-60-61, gennaio-giugno 2008.

**L. Petruzzellis**, *Considerazioni e spunti sul marketing nella Pubblica Amministrazione*, in “Amministrazione e politica” – Bimestrale dell’Amministrazione Provinciale di Bari, n. 7-8/1998.

**D. Petronilla**, *La sicurezza urbana: interazione e coordinamento con le forze di Polizia*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale, n. 7/2004.

**S. Piazza**, *La figura prefettizia e gli UTG fra innovazioni organizzative e complessità sociale*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” – Rivista amministrativa quindicinale, n. 4/2005.

**I. Portelli**, *La riforma della carriera prefettizia: una nuova filosofia*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 3/1998.

**I. Portelli**, *L’Europa e la governance dei prefetti*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 4/2007.

**R. Preziotti**, *La gestione dell’impatto migratorio e i fondi strutturali*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 59-60-61, gennaio-giugno 2008.

**G. Priolo**, *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli enti locali con riferimento alla gestione commissariale*, in “Instrumenta” – Rivista di cultura professionale della S.S.A.I., Anno VIII, n. 22, gennaio-aprile 2004.

**M. Quinto**, *La mediazione al servizio dell'Ufficio Territoriale del Governo*, in "Amministrazione Pubblica" – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n. 22/2001.

**G. Romano**, *Tra Prefetto e Comuni il rapporto è circolare* in "Amministrazione Civile" – Rivista del Ministero dell'Interno, n. 5/2004.

**F. Ruggeri** (a cura di), *La corruzione nella sfera pubblica: inefficienza e funzionalità*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 1/1997.

**C. Scajola**, *I cento anni dell'ANCI*, in "Amministrazione Pubblica" – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n.22/2001.

**O. Sepe**, *La riforma della Pubblica Amministrazione nell'opera e negli studi di Massimo Severo Giannini*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 3/1999.

**A. M. Solimine**, *L'amministrazione colloquiale. Gli URP tra comunicazione e organizzazione*, in "Amministrare" – Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, n. 4/1999.

**S. Sonnino – M. Denozza**, *Il riconoscimento dello Status di rifugiato*, in "Amministrazione Pubblica" – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, n. 4/2007.

**R. Sorge**, *Fare comunicazione. Una nuova sfida per il prefetto del 2000*, in "Amministrazione pubblica", nn. 8-9-10/1999.

**T. Tessaro**, *Il controllo del prefetto sugli atti del Comune*, articolo tratto da "La Gazzetta degli Enti Locali".

**F. Testa**, *Istituto prefettizio e riforme di decentramento e deconcentramento in Francia*, in "Instrumenta" – Rivista di cultura professionale della S.S.A.I., Anno VIII, n. 23 , maggio-agosto 2004.

**Turiello P.**, *Governo e governati in Italia*, Bologna, 1889, II vol.

**M. Valero**, *L'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica Amministrazione*, in "Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza" – Rivista amministrativa quindicinale, n. 19/2004.

**M. Zanibellato**, *Un progetto per l'UTG a favore dei minori*, in "Instrumenta" – Rivista dicultura professionale della S.S.A.I., Anno VIII, n. 22, gennaio-aprile 2004.

**S. Zappi**, *Un nuovo approccio alle politiche per la sicurezza urbana: i Patti per la sicurezza*, in “Itinerari Interni” – Quadrimestrale d’informazione istituzionale, n. 5-8/2007.

**M. T. Zotta**, *L’Ufficio Territoriale di Governo: un’organizzazione rinnovata delle strutture e una formazione mirata dei quadri*, in “Amministrazione Pubblica” – Rivista di cultura istituzionale dei funzionari dell’Amministrazione civile dell’Interno, n. 22/2001.

Quotidiano **Il Diario di Siracusa** consultato per gli anni 1978 - 2002.

Settimanale **L’Aretuseo** consultato per gli anni 1978 – 1990.

Quotidiano **Il Giornale di Sicilia** consultato per gli anni 1990-2010.

Quotidiano **La Sicilia** consultato per gli anni 1980-2000.

Quotidiano **Il Giornale del Sud** consultato per gli anni 1980-1986.

Quotidiano **L’Ora** consultato per l’anno 1989.

## Ringraziamenti

Non sarebbe stato possibile elaborare questa tesi, le ricerche e gli studi di approfondimento, senza lo stimolo quotidiano che alimenta, da 18 anni, il mio impegno antimafia nell'associazione Libera, a servizio della collettività, a fianco delle scuole e con le Pubbliche Amministrazioni con cui ho avuto la possibilità di venire a contatto sul territorio nazionale ed, in particolare, nella provincia di Siracusa.

Immensa gratitudine va a mia madre, che ha “studiato con me”, per essere amorevolmente stata al mio fianco, in tutto il percorso dei miei studi, dalle Elementari all'Università, e per aver condiviso appieno le fatiche e le gioie che hanno accompagnato la mia crescita umana, culturale e professionale.

Un grazie speciale va a Roberto, compagno di vita, per aver saputo aspettare i miei tempi di impegno e di studio e per essermi stato sempre accanto con pazienza, tenerezza e grande affetto, spronandomi nei momenti difficili.

Un ringraziamento particolare va al Prof. Giuseppe Astuto, che ha saputo assecondare la mia indole, interpretare la mia passione civile, risvegliare ed infondere il “gusto” dell'indagine storica e di una nuova “lettura” dell'Amministrazione Pubblica, indirizzandomi e spronandomi su vasti campi di ricerca.

Convinta gratitudine va alle associazioni, Libera e Avviso Pubblico, per avermi accompagnata nel percorso associativo offrendomi una grande opportunità di formazione culturale e sociale, e per l'infinita disponibilità nel seguirmi e aiutarmi a reperire documenti e materiali di lavoro.

Un doveroso grazie anche ai soci del Coordinamento provinciale di Libera - Siracusa per l'impegno continuo nella costruzione di una comunità alternativa alle mafie e per aver contribuito, nel confronto con gli stessi, a far maturare la mia coscienza civile.

Sentita riconoscenza va ai Rappresentanti delle Istituzioni, al Prof. Salvatore Adorno e agli amici che mi hanno concesso il loro tempo con le interviste che ho loro rivolto, compagni di tante battaglie politiche, sociali e culturali a sostegno del progresso sociale della provincia aretusea, per la professionalità, la lucidità di analisi ed i preziosi suggerimenti per la realizzazione del presente lavoro e per la loro estrema cortesia e grande disponibilità.

Ringrazio particolarmente i miei colleghi dottorandi, con i quali ho condiviso la mia esperienza, per avermi incoraggiata ed aiutata nell'arco della mia carriera universitaria.

Sincera riconoscenza vanno ad Alessandro Mozzicato e a Jessica Reale che, con pazienza e competenza, hanno facilitato il mio approccio ai linguaggi informatici, consentendomi di scrivere l'intero elaborato.

Debiti di riconoscenza vanno a tutti coloro ai quali ho sottratto il mio tempo, agli amici che hanno rispettato la mia scelta, per la pazienza, la disponibilità e l'affetto con i quali hanno condiviso e sostenuto il mio itinerario di studi.