

Rapporti tra autorità pubbliche

Shalabayeva e il problema del coordinamento nell'amministrazione

di Marco Pacini

Pur con molte ambiguità di fondo, il caso *Shalabayeva* è un buon esempio per illustrare i seri limiti dell'organizzazione amministrativa italiana. Nella gestione della delicata vicenda, infatti, l'amministrazione è apparsa, nel suo complesso, poco organica al proprio interno, poco dialettica rispetto al governo, piuttosto porosa rispetto a condizionamenti esterni e soggetta a scarsi controlli interni ed esterni. Il caso offre, dunque, lo spunto per riflettere con maggiore attenzione sulla tematica generale del coordinamento nell'amministrazione che dovrebbe più opportunamente essere considerato, tanto nel dibattito scientifico che nell'agenda politica, non più soltanto come una mera formula organizzativa, ma anche e soprattutto come autonoma funzione amministrativa, riguardante trasversalmente tutti gli uffici amministrativi.

Un caso emblematico

Il caso *Shalabayeva* solleva, tra i tanti, alcuni interrogativi sullo stato dell'amministrazione in Italia, sotto almeno quattro aspetti. Il primo riguarda l'organicità dell'amministrazione al suo interno: quanto fluide sono le relazioni informative e operative tra apparati e uffici, in senso orizzontale e verticale? Quanto elastiche e interconnesse sono le sue giunture, e quanto coordinato e armonioso appare dunque il suo movimento? Il secondo aspetto attiene alla dialettica tra amministrazione e governo: quanto è netta la separazione tra amministrazione e governo, sotto il profilo organizzativo e funzionale? Quanto agevolmente la prima promuove e reagisce agli indirizzi del secondo? Quanto è trasparente e governabile? Il terzo aspetto concerne la porosità dell'amministrazione rispetto ai condizionamenti esterni: quanto è "fedele" l'amministrazione rispetto alla propria missione istituzionale e quanto è aderente alla linea di comando che scende dal centro alla periferia? Il quarto aspetto riguarda, infine, i controlli sull'amministrazione: quanto forti sono gli strumenti di monitoraggio e correzione del percorso amministrativo? Quanto chiare, precise e integrate sono le competenze delle amministrazioni controinteressate, degli uffici di controllo, del governo, del parlamento e della giustizia? Nel tentare di rispondere a queste domande occorrerà nondimeno tene-

re in debito conto la profonda ambiguità di fondo del caso *Shalabayeva*, che solo un'approfondita indagine potrà semmai dirimere: se, cioè, la gestione delle vicende si sia dipanata solo al livello amministrativo o anche al livello politico; se le autorità competenti sapessero o meno chi erano la *Shalabayeva* e suo marito; se le numerose (presunte) irregolarità siano solo frutto di "maladministration" o siano piuttosto deliberate; insomma, se non si sia voluta dissimulare dietro l'inefficienza amministrativa una decisione autenticamente politica, a prescindere dal livello al quale, e del motivo per il quale, sia stata presa. Le considerazioni che seguono non potranno, dunque, che prescindere da questi elementi di ambiguità, e si baseranno piuttosto su una precisa ricostruzione e composizione dei fotogrammi amministrativi della vicenda, la cui visione in sequenza dinamica possa poi favorire l'autonomo giudizio dello spettatore.

I fatti

I fatti acclarati o non contestati della vicenda sono, allo stato degli atti, i seguenti. Nella notte del 28 maggio 2013, una squadra di poliziotti si recava presso un'abitazione di Casalpalocco, nei dintorni di Roma, dove si trovavano Alma *Shalabayeva*, cittadina kazaka moglie di Mukhtar Ablyazov, e la loro figlia, in compagnia di altri parenti kazaki e

due domestici. Richiesta di identificarsi, la S. esibiva un passaporto della Repubblica Centrafricana, che i poliziotti reputavano falso. Non presentava, invece, il passaporto kazako, unitamente a permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati da Regno Unito e Lettonia. Veniva, quindi, condotta e trattenuta presso la Questura di Roma. Il 29 maggio 2013, il Prefetto di Roma disponeva l'espulsione della S., adducendo, tra l'altro, che la stessa era entrata in Italia sin dal 2004, era in possesso di passaporto falso e si era sottratta ai controlli di frontiera; che non vi erano i presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari; che sussistevano, invece, i requisiti per l'accompagnamento alla frontiera, essendovi rischio di fuga. Con provvedimento di pari data, il Vice Prefetto disponeva, poi, il trattenimento della S. presso il CIE di Ponte Galeria, a motivo della indisponibilità di un volo diretto per il rimpatrio. Il 31 maggio, la Questura chiedeva nullaosta per l'espulsione della S. e della figlia alle Procure presso il Tribunale e il Tribunale dei minori, che la concedevano; il Giudice di pace convalidava il provvedimento di trattenimento; più tardi, la S. e la figlia venivano imbarcate su un volo privato per il Kazakistan, messo a disposizione dall'Ambasciata kazaka. Nei giorni successivi, tramite i suoi avvocati, la S. impugnava il decreto di espulsione, affermando, tra l'altro, che il passaporto sudafricano era autentico; di aver più volte richiesto asilo politico; che non vi erano i presupposti né per l'espulsione né per il conseguente accompagnamento alla frontiera. Anche sull'onda del clamore suscitato dalla vicenda, il 12 luglio il Prefetto di Roma revocava il decreto di espulsione, a motivo della sopravvenuta conoscenza dell'esistenza del passaporto kazako e dei permessi di soggiorno. Nei giorni successivi, infine, il Giudice di pace rigettava il ricorso della S. per cessata materia del contendere.

Frattanto, il Presidente del Consiglio incaricava il Capo del Dipartimento di Pubblica Sicurezza-DPS, nominato proprio il 31 maggio, di condurre un'inchiesta sulla vicenda. Secondo la relazione depositata a chiusura dell'inchiesta, il 28 maggio, prima dell'irruzione, l'ambasciatore kazako aveva tentato di contattare il Ministro degli Interni, senza successo. Era stato quindi ricevuto dal Capo della Squadra Mobile, al quale aveva consegnato nota verbale circa la presenza di A. nell'abitazione di Casalpalocco. Quest'ultimo aveva, dunque, contattato il Servizio Cooperazione internazionale, dal quale era stato informato che A. era segnalato nella banca dati Interpol dalle autorità di Kazakistan, Russia e

Ucraina per vari reati e che l'ufficio Interpol kazako aveva richiesto verifica della sua presenza in Italia. Nelle stesse ore, l'ambasciatore kazako aveva nuovamente tentato di contattare il Ministro degli Interni, che, senza rispondergli, lo aveva fatto incontrare con il suo Capo di gabinetto, ai quali si era unito anche il Capo del DPS. Il 29 maggio, poi, a seguito dell'irruzione, il Capo della segreteria del DPS aveva informato il Capo di Gabinetto della mancata cattura di A., mentre la Questura si era informata presso il Ministero degli Esteri sullo status diplomatico della S. Il 30 e il 31 maggio l'ambasciata kazaka aveva messo a disposizione un volo diretto per il Kazakistan, cui il Dirigente dell'Ufficio immigrazione aveva aderito, senza darne, tuttavia, comunicazione ai superiori in quanto il rimpatrio non richiedeva personale in missione. In definitiva, secondo la relazione: i) «in nessuna fase della vicenda [...] i funzionari italiani avevano avuto notizia [...] che A. fosse un dissidente politico»; ii) non risultava che la S. avesse «mai presentato o annunciato domanda di asilo»; iii) «non esisteva obbligo di informazione al Ministro, sia perché si trattava di un'espulsione ordinaria, sia perché non vi era evidenza [che A.] fosse un dissidente». Si ammetteva, tuttavia, che era «mancata [...] l'attenzione a una verifica puntuale e completa su tutto il rapporto [...], che avendo coinvolto direttamente il Gabinetto del Ministro avrebbero dovuto essere seguite in tutte le fasi», e «non è stata seguita per niente dal DPS la fase relativa all'espulsione [...], cui gli organi territoriali [avevano] attribuito un mero valore di ordinarietà burocratica».

La macchina istituzionale ha funzionato?

In sintesi, al netto delle ambiguità di fondo di cui in premessa, l'Ambasciatore kazako aveva richiesto l'intervento, il Ministro non era stato rintracciato, il suo Capo di Gabinetto non l'aveva avvertito, gli uffici si erano limitati a interrogare il database Interpol e a verificare con gli Esteri lo status diplomatico, la Questura aveva precipitosamente effettuato il rimpatrio su un volo messo a disposizione dal Kazakistan, senza che nessuno conoscesse le condizioni di A. e della S. Quali conclusioni si possono trarre da questa vicenda? Si può dire che la macchina istituzionale nel suo complesso abbia funzionato? Come avrebbero dovuto svolgersi le operazioni? Per rispondere a queste domande si può tentare di immaginare in che modo la vicenda sarebbe stata gestita "secondo la migliore scienza ed esperienza" amministrativa. Nel migliore dei mondi possibili, dunque, l'am-

basciatore sarebbe stato sentito, se non dal Ministro, da un viceministro o sottosegretario; sarebbe stato invitato a documentare adeguatamente, tenuto conto delle circostanze del caso, i motivi a base della richiesta di intervento; sarebbe stato tenuto fuori dalla concreta esecuzione dell'espulsione, salvo essere informato. Gli uffici competenti, poi, tenuto conto della pressione esercitata da un paese in transizione democratica, avrebbero tempestivamente acquisito tutte le informazioni su ricercato e familiari, sondando ogni fonte, inclusa l'intelligence, a livello nazionale ed europeo; una volta apprese le condizioni, avrebbero valutato l'opportunità di concedere un permesso di soggiorno per motivi umanitari, sospendendo l'espulsione in attesa di una attendibile ricostruzione dei fatti; avrebbero informato e consultato tutte le amministrazioni competenti, a livello nazionale (Interni, Esteri, Giustizia, Presidenza) ed europeo (Eurojust, Europol, Frontex). Il Ministro, per parte sua, sarebbe stato costantemente informato dell'avanzamento del procedimento, avrebbe informato i Ministri competenti e le autorità europee, avrebbe discusso la questione con l'Ambasciatore o il governo kazako, avrebbe dato i relativi indirizzi agli uffici competenti. Al di fuori dell'esecutivo, poi, i giudici avrebbero disposto maggiori approfondimenti sull'identità dell'espulso; mentre il Parlamento, opportunamente informato, avrebbe esercitato le proprie prerogative di sindacato informativo e ispettivo e di indirizzo politico.

Ritornando alle questioni iniziali, quindi, si può osservare come le relazioni informative e operative sono apparse fluide soltanto tra gli uffici degli Interni, che hanno dimostrato di coordinarsi efficacemente, pur in assenza di un ufficio di coordinamento. Molto meno fluide sono state, invece, le relazioni tra questi ultimi e gli organi politici di vertice, che non stati informati dello sviluppo della vicenda; tra gli uffici degli Interni e quelli delle altre amministrazioni competenti, come gli Esteri, che è stato interessato solo riguardo all'eventuale esistenza di un passaporto diplomatico; tra gli uffici italiani e quelli europei o degli altri paesi europei investiti della questione; tra il governo italiano e il governo di questi ultimi paesi. Correlativamente, le giunture dell'amministrazione italiana (e, indirettamente, europea, che non è stata neppure chiamata in causa) della sicurezza sono, dunque, risultate poco interconnesse tra loro, e prive di un saldo ancoramento al centro, che si è quasi dileguato; dando quindi l'impressione di una macchina amministrativa fuori registro. L'amministrazione degli Interni, per altro verso, non ha preso una posizione propria, da sotto-

porre all'organo politico di vertice, dal quale non si è preoccupata di assumere un chiaro indirizzo e al quale poi non ha reso conto del suo operato; in questo modo, evidentemente, sottraendosi al controllo del Ministro e/o sottraendo il Ministro stesso alla propria responsabilità politica. Ancora, l'amministrazione degli Interni ha dimostrato di agire sulla base di elementi informativi provenienti da fonti esterne, in particolare la banca dati Interpol e le indicazioni del governo kazako, senza effettuare (molte) ulteriori indagini e autonome valutazioni, compatibili con il ruolo istituzionale alla stessa affidato di protezione dell'ordine pubblico inclusi i diritti delle persone; e senza attendere (e pretendere) più chiari indirizzi dal centro. Infine, l'operato dell'amministrazione non è stata sottoposta ad alcuna efficace forma di controllo, da parte né degli organi di controllo; né dell'organo politico, neppure informato; né dell'autorità giudiziaria, che ha deciso sulla base degli atti; né tantomeno del Parlamento, che non svolge incisivi monitoraggi sulla materia delle espulsioni. L'amministrazione è apparsa, quindi, poco organica al proprio interno, poco dialettica rispetto al governo, piuttosto porosa rispetto a condizionamenti esterni e soggetta a scarsi controlli interni ed esterni.

La centralità del coordinamento amministrativo

Le questioni emerse nel caso Shalabayeva non sono certo nuove, e affliggono molte amministrazioni, non solo in Italia. Offrono, dunque, lo spunto per riflettere con maggiore attenzione sulla tematica generale del coordinamento nell'amministrazione. Un migliore coordinamento, infatti, pur incidendo soltanto su una delle criticità sopra riscontrate, può nondimeno rappresentare un efficace volano per attenuare alcune delle altre. Sarebbe allora interessante conoscere meglio in che misura e in che modo gli uffici pubblici coordinano le proprie attività. Le modalità tradizionalmente più utilizzate, e astrattamente identificabili, sono molteplici: dallo scambio o messa in comune di informazioni rilevanti al ricorso alle più varie formule procedurali di assenso e concerto, all'istituzione di collegi rappresentativi degli uffici interessati, alla costituzione di uffici di coordinamento, alla creazione di reti di amministrazioni nelle quali viene volta per volta individuata l'amministrazione coordinante, ecc. Sarebbe, però, di grandissima utilità sapere in che misura queste (o altre) modalità di coordinamento sono effettivamente diffuse; in che misura simili modalità

sono previste in disposizioni di fonte scritta, ovvero sono seguite o attuate in via di prassi, ovvero sono disegnate e imposte in via giurisprudenziale (in particolare per le attività suscettibili di incidere sui diritti fondamentali delle persone); quali sono i motivi, di ordine giuridico, politico, economico, organizzativo, culturale, persino antropologico (si pensi all'influenza esercitata dalla criminalità organizzata sull'ambiente) che si oppongono al loro effettivo dispiegarsi; quali potrebbero essere i punti di una strategia di politica amministrativa volta a innestare e far germogliare i semi di un maggior coordinamento nell'amministrazione. Il fenomeno andrebbe, poi, colto nelle sue diverse dimensioni: in senso verticale e orizzontale (nei diversi rapporti di sovraordinazione, equiordinazione, indipendenza tra

uffici), in direzione "interorganica" e "intersoggettiva", ai livelli nazionale e infranazionale (ad esempio nei rapporti tra regioni e tra Stato e regioni) ma anche europeo e transnazionale (nei rapporti, dunque, tra amministrazioni di diversi Stati e tra queste e le amministrazioni europee). In conclusione, preso atto della rilevanza del suo impatto sulla funzionalità dell'amministrazione, il coordinamento dovrebbe oggi più opportunamente essere concepito e considerato, tanto nel dibattito scientifico che nell'agenda politica, non più soltanto come una mera formula organizzativa, ma anche e soprattutto come autonoma funzione amministrativa, riguardante trasversalmente tutti gli uffici della pubblica amministrazione, e meritevole di ben maggiore attenzione.

Giornale di diritto amministrativo

Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Strada 1, Palazzo F6
20090 Milanofiori Assago (MI)

INDIRIZZO INTERNET
<http://www.ipsoa.it/giornaledirittoamministrativo>

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

REDAZIONE

Francesco Cantisani, Ines Attorresi, Giuseppina Zanin

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOPOSIZIONE

Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI) - Tel. 02/57789422

STAMPA

GECA s.p.a. - Via Magellano, 11
20090 Cesano Boscone (MI)

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze.

PUBBLICITÀ:

db *Consulting* Srl
EVENTS & ADVERTISING
db Consulting srl Event & Advertising
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483
e-mail: info@db-consult.it
www.db-consult.it

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 637
del 5 dicembre 1994

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27
febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:
Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 82476.024 - telefax (02) 82476.079

indirizzo e-mail: redazione.giornaledirittoamministrativo.ipsoa@wki.it

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere o telefonare a:
IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 824761 - telefax (02) 82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono (02) 82476.999

Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 Foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare:
gennaio-dicembre; rolling: 12 mesi dalla data
di sottoscrizione, e si intendono rinnovati, in assenza
di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della
data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da
inviare
a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Strada 1 Pal. F6
Milanofiori 20090 Assago (MI).
Servizio Clienti: tel. 02 824761 -
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wki.it
Compresa nel prezzo dell'abbonamento l'estensione
on line della Rivista, consultabile all'indirizzo
www.ipsoa.it/giornaledirittoamministrativo

ITALIA

Abbonamento 2014: € 230,00

ESTERO

Abbonamento 2014: € 460,00

MAGISTRATI e UEDITORI GIUDIZIARI

Sconto del 30% sull'acquisto dell'abbonamento
annuale alla rivista, applicabile rivolgendosi alle
Agenzie Ipsoa di zona (www.ipsoa.it/agenzie) o
inviando l'ordine via posta a Wolters Kluwer Italia S.r.l.,
Strada 1 Pal. F6, 20090 Milanofiori Assago (MI) o via
fax al n. 02-82476403 o rivolgendosi al Servizio
Informazioni Commerciali al n. 02-82476794.
Nell'ordine di acquisto i magistrati dovranno allegare
fotocopia del proprio tesserino identificativo attestante
l'appartenenza alla magistratura e dichiarare di essere
iscritti all'Associazione Nazionale Magistrati.

MODALITÀ DI PAGAMENTO

Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a
WKI S.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo F6,
Milanofiori

oppure

Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile
intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Indicare nella causale del versamento il titolo della
rivista e l'anno di abbonamento

Prezzo copia: € 24,00

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico
è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi
e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74
del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio abbonato,
Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n.
196, La informiamo che i Suoi dati personali sono
registrati su database elettronici di proprietà di Wol-
ters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago
Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI),
titolare del trattamento e sono trattati da quest'ulti-
ma tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia
S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità
amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il
Suoi indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili,
ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/
2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o
servizi analoghi a quelli oggetto della presente ven-
dita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di
cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto
di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamen-
to o la cancellazione per violazione di legge, di op-
porvi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di
materiale pubblicitario, vendita diretta e comunica-
zioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato
dei responsabili del trattamento, mediante comuni-
cazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia
S.r.l. PRIVACY Centro Direzionale Milanofiori Stra-
da 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o inviando un
Fax al numero: 02.82476.403