

Rivista trimestrale della Prefettura di Roma

per **R**oma



LA **PREFETTURA** AL SERVIZIO DELLA CAPITALE E DEI COMUNI DELLA PROVINCIA



**GIANCARLO
ELIA VALORI**

Mercanti di bugie
e innovatori
della conoscenza:
viaggio nell'ICT
tra teoria e pratica



**CESARE
PAMBIANCHI**

Il ritorno
alle regole.
La lotta
all'abusivismo
commerciale



CHICCO TESTA

Obiettivo
Metro Roma.
A, B, C
e non solo



**GIOSUÈ
MARINO**

Racket e usura.
Istituzioni
più vicine



MARIO QUINTO

La funzione
primaria
del Prefetto
di oggi



La funzione primaria del Prefetto di oggi

di Mario Quinto, *Docente di Tecniche di negoziazione presso la Pontificia Università Gregoriana e l'Università Roma Tre*
Membro della commissione "Emergenza Rom"

In qualsiasi tipo di relazione umana (in famiglia, a scuola, sul lavoro, nel condominio, tra gruppi del quartiere...) le situazioni conflittuali sono inevitabili se a tale parola si dà un significato neutro simile a divergenza di opinioni: esse possono diventare un fenomeno negativo se affrontate con la violenza ma possono diventare un fatto positivo se affrontate con il dialogo costruttivo capace di produrre cambiamento e sviluppo.

Purtroppo non esiste ancora in Italia una vera "cultura negoziale" mirata a creare quel genere di consenso che mi piace definire "efficiente" perchè capace di soddisfare entrambe le parti.

Infatti, solo questo è lo strumento utile in qualsiasi contesto ove vi sia un problema da risolvere ed una relazione da recuperare (i due elementi presenti in qualsiasi conflitto): oltre quelli sopra indicati anche negli affari, in politica, in diplomazia, nella tutela dell'ambiente, nell'affrontare i problemi umanitari e, persino, nella tutela dell'ordine pubblico o (contrariamente a quanto si sente dire) in situazioni di totale illegalità come i sequestri.

Esistono principi di dialogo generali e principi specifici. Comunque oggi nessuno può tirarsi indietro dall'impegno di risolvere prioritariamente in via bonaria i conflitti: ne va di mezzo la convivenza civile che in questo momento è un male del sistema economico e sociale italiano. C'è un solo tipo di accordo che sicuramente e spontanea-



"Non esiste ancora in Italia una vera cultura negoziale"

mente viene eseguito, quello che risolve i bisogni fondamentali o gli interessi economici di entrambe le parti: accordarsi implica l'idea di stare meglio di prima.

Quindi, contrariamente all'opinione comune, non dovrebbe esservi spazio né per accordi transattivi (in cui le parti rinunciano a qualche cosa e si "impoveriscono" pur di arrivare all'accordo) né per accordi forzati (in cui la parte più debole deve adattarsi alle condizioni imposte dalla parte più forte). In entrambi questi casi l'accordo è mal strutturato e dura poco: la parte

che si accorge di averci "rimesso" medita vendetta e cerca il modo di rifarsi; la parte che ha "vinto" si convince di essere irresistibile e cerca il modo di approfittarne ulteriormente. Così non solo si rovina la relazione tra le parti ma si deteriora anche la generale stabilità sociale.

Per promuovere questa innovativa cultura negoziale, che è alla base dell'efficienza concreta di qualsiasi sistema di relazioni umane, scendono in campo i Prefetti, la cui funzione essenziale è la prevenzione e risoluzione dei conflitti sociali attraverso la mediazione.

La funzione dei prefetti infatti presenta notevoli sinergie ideologiche ed operative con la "gestione" dei conflitti: per motivi istituzionali essi vivono, in regime di indipendenza, imparzialità e neutralità accanto ai bisogni della gente come nessun'altra istituzione può fare o perchè mirata a reprimere o perchè mirata a giudicare o perchè "partitica".

Questa posizione di osservatore della qualità della vita della provincia li mette nelle migliori condizioni per prevenire, sin dal suo insorgere, un conflitto interno ad un gruppo o tra gruppi diversi: prevenire la degenerazione (la famosa escalation in diplomazia) dello stesso sarà lo scopo principale dell'azione prefettizia affinché il diverbio non arrivi ad ulteriori conseguenze sempre più violente.

Esistono molti modi per gestire un conflitto con diversi tassi di efficacia:

- 1) evitarlo e far finta che non esista poiché "non è così importante" (esasperando la parte interlocutrice);
- 2) provocare lo scontro di forza con l'uso del potere per annientare l'altro (perdendo la collaborazione della parte interlocutrice);
- 3) indagare su chi abbia torto nel suo comportamento passato secondo il diritto vigente per arrivare alla condanna del colpevole (con notevoli costi sulla qualità della relazione e sulla impossibilità di ottenere la *restitutio in pristinum* della situazione originaria);
- 4) conciliare i bisogni e gli interessi delle parti attraverso il loro accordo creativo capace, come dicono ad Harvard, di "allargare la torta" per entrambe (con notevoli vantaggi in termini di recupero della relazione e di soluzione ottimale del problema).

I tre metodi che affrontano qualsiasi tipo di conflitto (es. uso lecito della forza come l'esercizio del diritto di sciopero, applicazione del diritto o soddisfazione dei bisogni o degli interessi)



"Al Prefetto il ruolo di osservatore della qualità della vita della provincia"

Mario Quinto

Professore incaricato di Negoziazione e Conciliazione presso la Facoltà di Scienze Sociali della Pontificia Università Gregoriana e di Teorie e tecniche della trasformazione dei conflitti presso la Facoltà di Scienze Politiche della Università Roma Tre. Professore al Dipartimento Istituzioni Politiche e Scienze Sociali ad indirizzo internazionale di Prevenzione e soluzione pacifica delle controversie e dei conflitti internazionali presso la facoltà di Studi Internazionali della Uni Link Campus di Malta.

Dal 1997 al 2000 Mario Quinto è stato Consulente per la creazione della conciliazione stragiudiziale aziende-consumatori presso tutte le Camere di Commercio; dal 1999 al 2005 è stato Consulente per la creazione della mediazione sociale presso tutte le Prefetture; nel 2005 è stato Consulente per la Bonaria composizione dei privati dissidi in tutte le Questure; nel 2005 Consulente Arma dei Carabinieri e dpt. Negotiation delle Nazioni Unite per la formazione in NEG-MED ai comandanti di tutte le missioni di peace keeping dal 1 novembre 2005 (Centro CoESPU di Vicenza) effettuate sotto l'egida delle N.U. (caschi blu); nel 2007 Consulente Croce Rossa Italiana per la creazione della attività AMU advocacy e mediazione umanitaria. Attualmente è Membro della commissione Emergenza ROM presieduta dal Prefetto Mosca su incarico della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Consulente del Ministro dell'Interno per la studio dei conflitti sociali e per la immigrazione clandestina in tutte le Prefetture - UTG d'Italia; Docente dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di stato per la Mediazione di Quartiere, per la negoziazione in situazioni di crisi e per l'Osservatorio dei Conflitti; Consulente della Regione Lazio per la Mediazione di Quartiere.

possono essere valutati nella loro efficienza ed efficacia attraverso quattro criteri oggettivi:

- 1) i costi e la sofferenza che le tre procedure arrecano alle parti rispetto al valore ed alla valenza emotiva dell'oggetto in conflitto;
- 2) il grado di soddisfazione del risultato rispetto alle aspettative concrete delle parti;
- 3) gli effetti sulla relazione dopo che viene reso noto l'esito della procedura;
- 4) la capacità della procedura di impedire che lo stesso tipo di conflitto si ripeta.

Non c'è dubbio che solo la mediazione mirata a soddisfare i bisogni delle parti e contemporaneamente quelli della collettività esce vincente da tutte e quattro le valutazioni poiché le parti:

- 1) non “soffrono” del confronto che rimane sempre sotto il controllo del Prefetto;
- 2) ottengono la massima soddisfazione dal “loro” accordo visto che sono loro a decidere se accordarsi;
- 3) recuperano la “loro” relazione proprio attraverso la “loro” soluzione condivisa al “loro” problema;
- 4) sistemano definitivamente la questione in quanto si ritengono entrambe soddisfatte.

La negoziazione diretta e la negoziazione facilitata dall'intervento di un terzo imparziale (quale è e quale deve essere la mediazione/conciliazione) è mirata appunto a creare l'accordo “efficiente”, ossia vantaggioso per tutte le parti senza nuocere agli interessi della collettività.

La cultura negoziale, scientificamente intesa, mira a questo aspetto sostanziale dell'accordo, lasciando al diritto l'indagine dei suoi aspetti formali: i due punti di vista non vanno confusi.

Un esempio può essere utile. Se lo scopo è ottenere un risultato socialmente utile attraverso un accordo è come organizzare una squadra di calcio affinché si coordini per arrivare a fare gol: solo i “consigli” dell'allenatore possono essere utili in materia. Se lo scopo è, invece, verificare la correttezza formale del comportamento tenuto dai giocatori in campo, rilevante è solo la “valutazione” dell'arbitro.

Insomma non si può confondere la funzione dell'allenatore con quella dell'arbitro: altrimenti, tornando nel nostro campo, si arriva ad avere strane commistioni che scientificamente sono poco accettabili; come ad esempio la cosiddetta “conciliazione valutativa” o la cosiddetta “conciliazione endoprocessuale” attuata dal giudice o dall'arbitro.

Un Centro di prevenzione dei conflitti, esplicitamente costituito all'interno



“La violenza e lo scontro dividono, il dialogo e la comprensione uniscono”

di tutte le Prefetture UTG, potrebbe costituire il centro di riferimento per qualsiasi conflitto sociale con l'aggiunta che in tale luogo ci si deve arrivare “puliti” e senza strumentalizzazioni faziose poiché non sarebbe lecito ingannare il Prefetto, che ha mezzi idonei per dissuadere le “posizioni” illecite.

Questa proposta comporta una formazione specifica che, il Prefetto Mosca, ebbe ad avviare in un master nel 2001 alla SSAI “Scuola Superiore Amministrazione dell'Interno” che, nonostante il grande successo, poi non ebbe alcun seguito.

Bisognerà riprendere l'idea approfittando delle nuove tecnologie e, quindi, della possibilità di effettuare corsi di formazione ad hoc anche on line, senza che i funzionari addetti si allon-

tanino dalla loro scrivania (almeno pro parte del corso).

Se tutto questo avverrà, il Prefetto sarà pronto a rispondere e ad offrire nuovi strumenti per prevenire, gestire e risolvere i conflitti sociali tramite la trasformazione degli stessi in opportunità di cambiamento e di miglioramento.

Oggi si ha un gran bisogno di “creare la pace” e di “creare ricchezza sul tavolo”: la violenza e lo scontro dividono, il dialogo e la comprensione uniscono. Ovviamente comprendere non significa condividere, ma non si può condividere se non si è compreso.

Il disconoscimento e la demonizzazione dell'altro non portano da nessuna parte, ma al contrario possono portare nel baratro tutti. L'Italia oggi non può permettersi questo; come disse Gandhi “occhio per occhio e diventeremo tutti ciechi”.

In treno sicuri

intervista a Felice Addonizio, *Dirigente del Compartimento di Polizia Ferroviaria del Lazio*
di Antonella Acciarino

La Polizia Ferroviaria nasce all'inizio del Novecento per assolvere un compito istituzionale in ambito ferroviario: garantire la sicurezza al trasporto ferroviario dello Stato. Per questa ragione le Ferrovie dello Stato all'epoca si impegnarono a dare alla Polfer una serie di strutture e di mezzi che gli consentissero di operare esclusivamente sul “territorio ferroviario”, sui treni, in strutture ferroviarie, nei depositi ferroviari, lungo le linee delle ferrovie e su quant'altro fosse di pertinenza delle ferrovie stesse. Dal punto di vista logistico questa specialità è “ospite” delle Ferrovie che, attraverso una serie di evoluzioni, sono giunte a una privatizzazione di diritto nel 1989, diventando Ferrovie dello Stato S.p.A. Esiste dunque una holding, privata ma a capitale statale, suddivisa in una serie di altre società, tra cui Grandi Stazioni che gestisce le stazioni più importanti di Roma, Milano e Napoli, Cento Stazioni, che gestisce stazioni di minore importanza, come Ostiense o Tiburtina, e altre società di servizi, che coordinano caselli ferroviari, proprietà immobiliari delle ferrovie, etc. Questa specialità è ospite obbligatoria, perché esiste tale norma istitutiva della Polizia Ferroviaria risalente all'inizio del Novecento, in complessi di proprietà della FS S.p.A o delle società ad essa annesse. La holding si obbliga a fornire alla Polfer le strutture sia logistiche che di funzionamento, sebbene essa dipenda dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza. La specialità sta nel fatto di ope-



“La specialità sta nel fatto di operare esclusivamente e come unica Forza di Polizia nell'ambito ferroviario”

rare esclusivamente e come unica forza di polizia nell'ambito ferroviario: la unicità, oltre a derivare dalla specializzazione, e quindi da una preparazione specifica in relazione alla normativa che sovrintende al trasporto ferroviario, dipende anche da un regolamento specifico. Ogni trasgressione all'interno del territorio ferroviario è sottoposta alla sanzione determinata dal regolamento di Polizia Ferroviaria, nonostante la privatizzazione di beni che sono dello Stato, ragione per la quale in mera teoria, se si pensasse a una totale privatizzazione, la Polizia Ferrovia-

ria non dovrebbe esistere. La Polizia Ferroviaria esiste come specialità e in quanto è assolutamente necessario che venga garantita la sicurezza del viaggio, la sicurezza del trasporto, la sicurezza dei viaggiatori, su un mezzo privato o su un regime particolare, appunto della società a capitale unico dello Stato.

Qual è l'attività di prevenzione e repressione svolta dalla Polfer?

“La prevenzione dei furti e dei reati che si possono perpetrare in tale ambito consiste in un controllo su un ter-