

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno V
quindicesima raccolta(9 ottobre 2008)

In questa raccolta:

- *Prefetto cosa?*, di Antonio Corona, Presidente di AP-Associazione Prefettizi, pag. 1
- *Le novità del disegno di legge sul federalismo fiscale*, di Andrea Cantadori, pag. 4
- *Sempre in tema di sicurezza*, di Massimo Pinna, pag. 6
- *La slot-machine di Wall Street*, di Maurizio Guaitoli, pag. 8
- *Il federalismo, la 603... e noi*, di Marco Baldino, pag. 10

Prefetto cosa?

di Antonio Corona*

La lettera (qui allegata per pronto riferimento) di recente inviata ai colleghi dal Presidente dell'A.N.F.A.C.I., Prefetto Mario Morcone, ha l'indubbio pregio di contribuire a sollecitare quella riflessione su questioni di interesse comune su cui AP sta insistendo tenacemente sin dalla sua costituzione.

Al di là delle osservazioni contenute nella cennata missiva di carattere soggettivo – su gran parte delle quali, in quanto tali, non si ritiene di dovere indugiare in alcun modo – viene da chiedersi quale “sprovveduto” collega si starebbe affannando, come asserisce il Prefetto Morcone, a spargere la notizia che la proposta di legge a firma Caparini e altri (A.C. n. 603) sarebbe stata già posta all'ordine del giorno della competente Commissione parlamentare. Sempre che, ma ci si rifiuta di crederlo, non sia stata involontariamente confusa l'*assegnazione* con la *calendarizzazione* del cennato provvedimento legislativo, due cose evidentemente ben diverse.

E' piuttosto preoccupante (o, se si preferisce, incomprensibile) che, come sembra emergere dal corpo della lettera, possa esserci “qualcuno” - persino forse una altrettanto non definita organizzazione sindacale *non* rappresentativa che

diffonderebbe qualche sgangherata affermazione per racimolare qualche tessera in più – intenzionato a creare e alimentare smarrimento tra di noi e, addirittura, a tenderci tranelli per affievolire la consapevolezza di chi siamo. Siamo grati al Prefetto Morcone per avere segnalato siffatta situazione, sulla quale non dispiacerebbe disporre di maggiori elementi.

Venendo invece alla sostanza.

Ha perfettamente ragione il Prefetto Morcone quando rammenta che non è certo da oggi che si parla di soppressione dell'istituto prefettizio e che il *pdl* suddetto può considerarsi una sorta di “manifesto politico”.

Ne è corsa tuttavia di acqua sotto i ponti dai tempi dell'Einaudi del *via i prefetti!* ai giorni nostri. Può tornare utile, in proposito, il riferimento al bastoncino che, posto in cima a un mucchio di sabbia progressivamente eroso, è inesorabilmente destinato a rotolare giù. Per l'istituto prefettizio(/bastoncino), da tempo sta accadendo grossomodo lo stesso: a forza di “grattare via” funzioni e competenze qualificanti, diventa sempre maggiore la possibilità di una sua caduta.

Se, ancora per fare un esempio, nel 1977, con il d.P.R. n. 616, si è assistito a un robusto passaggio di competenze del TULPS

ai comuni e di lì a poco, con la sentenza n. 77/1987 della Corte costituzionale, è stata fortemente limitata la potestà di intervento del prefetto nelle medesime materie, oggi si è arrivati al punto che il sindaco adotta provvedimenti in tema di “sicurezza” senza (secondo una corrente di pensiero non esattamente minoritaria...) dovere rendere conto a nessuno, se non direttamente al corpo elettorale. Beninteso, che sia un bene o un male, non sta sicuramente stabilirlo a questa AP.

Intanto, *tutti*, si sottolinea *tutti*, sembrano ormai definitivamente convertitisi al federalismo, il cui processo di realizzazione subirà una ulteriore, straordinaria accelerazione con l’approvazione del cd *federalismo fiscale*. Il federalismo nostrano, vale la pena rammentare, non è quello tradizionale “aggregativo”, bensì di tipo “devolutivo”. Per rimanere in Europa(occidentale), l’unico esempio di tale natura – non volendo considerare la Germania, il cui ordinamento federale, se pure ispirato alle istituzioni previgenti all’avvento del nazismo, venne adottato all’indomani del secondo conflitto mondiale su “insistenza” delle potenze alleate, preoccupate dalla sempre possibile insorgenza di nuove derive autoritarie – è quello belga, che pare dare segni di dubbia tenuta, in specie per ragioni di natura economica che potrebbero pregiudicare in via definitiva i rapporti tra fiamminghi e valloni.

Volgendo lo sguardo altrove, invece, gli Stati Uniti d’America, paese federale per eccellenza, crisi dei “mutui” a parte, dei quali è universalmente noto il fortissimo senso di appartenenza e il patriottismo che attraversano l’intera popolazione, non sembra proprio che senza “prefetti” se la passino poi così male...

E’ nondimeno vero, al contempo, che l’istituto prefettizio è significativamente mutato nel tempo, mostrando notevole capacità di adattamento a un quadro istituzionale complessivo in continua evoluzione: non sulla base, però, di un disegno coerente quanto, piuttosto, “per

reazione” alle sollecitazioni di varia natura, spesso estemporanee, cui è stato sottoposto di volta in volta. E’ realisticamente ipotizzabile che ciò possa continuare ad avvenire in una stagione di riforme destinate a scuotere il Paese sin dalle fondamenta?

Quello che, ancor più oggi, pare diventato cruciale, è perciò riuscire a “intravedere” il futuro, a intercettare i *trend* e immaginare quale collocazione “funzionale” al sistema in divenire possa avere il prefetto.

Sul punto, l’incisivo richiamo all’identità del Presidente dell’ANFACI risulta lodevole nelle intenzioni, ma non risulta convincente nelle motivazioni: davvero - al netto dei riconoscimenti di circostanza sulla nostra “somma importanza e insostituibilità” che in ogni luogo ci vengono ammanniti e che, non di rado, non corrispondono alla sostanza delle cose, come da ultimo dimostrato dal d.l. n. 112/2008 - è “spendibile”, *in e di fronte* alla “politica”, affermare che *noi* si sia i rappresentanti dell’*unità nazionale*? In specie, con un prefetto sempre meno espressione effettiva e diretta del *potere esecutivo*(questo sì, in “equilibrio” con il *legislativo* e il *giudiziario*, posto a fondamento, persino oltre l’unità nazionale, dei fondamenti stessi della nostra società democratica) quanto invece dell’amministrazione?

In una fase storica in cui viene perfino messa in discussione la magistratura(e non, si badi bene, il *potere giudiziario*) in quanto da più parti ritenuta svincolata da qualsiasi processo di legittimazione che, a detta di molti, non può certo derivare dal semplice superamento di un concorso pubblico, “arrogarsi” – si perdoni il termine, forse “forte” ma che dà comunque l’idea – di rappresentare l’unità nazionale appare difficile da digerire se non, con il massimo del rispetto per i convincenti altrui, da chi sia pervaso da profonde convinzioni di pura matrice ideologica e assiomatica.

Sul versante dei comportamenti concreti, risulta difficile confutare la circostanza che i prefetti nel loro insieme - e senza intendere dare a questo una valenza di qualsiasi genere, se non meramente

constatativa - appaiano sempre maggiormente come un corpo di funzionari legittimati a qualifiche vitalizie e incarichi di vertice esclusivamente in base a liturgie interne all'apparato burocratico di cui sono espressione.

E' nota la posizione di questa AP in merito e, pertanto, non ci si torna sopra.

Quello che qui interessa è l'approccio alla problematica che - fatte salve le idealità di fondo, che devono necessariamente caratterizzare non solo la nostra categoria ma chiunque sia investito e titolare di pubbliche funzioni e sia perciò al servizio della collettività e del pubblico bene - deve essere probabilmente assai più pragmatico.

A cosa dunque può effettivamente "servire" oggi il Prefetto?

Dalla risposta a questa domanda dipende in gran parte il suo(/nostro) futuro.

Una volta si parlava della funzione di raccordo tra centro e periferia, concetto sul quale non pochi tra di noi continuano stancamente a insistere, pur essendo notevolmente cambiata l'architettura istituzionale: può esserci *raccordo tra centro e periferia* se il referente ordinario del territorio è sempre meno Roma e sempre più il rispettivo capoluogo di regione?

Può forse tornare utile al riguardo una "vecchia" idea del Prefetto Aldo Camporota, che vedeva il Prefetto come l'equivalente di un Ambasciatore nell'ambito dei confini metropolitani.

Oggi, cioè, vi è forse necessità che il prefetto divenga punto di intersezione ineliminabile tra esigenze di carattere nazionale e di carattere locale (e, perciò, un abile *negoziatore*), che riesca cioè a creare sinergie - nel rispetto assoluto delle rispettive sfere di competenza - tra i diversi attori sul territorio, sapendo al tempo stesso comprendere quando occorre fare un passo indietro e quando, invece, spingere per la realizzazione di un interesse comune, se pure non unanimemente condiviso.

"Roma", da sola e *da* Roma, questo non può farlo, troppo articolata è la realtà di un territorio che già al netto dei flussi di

immigrazione si presenta profondamente variegato culturalmente, socialmente ed economicamente.

Ha bisogno di "qualcuno" che *stia sul posto*, che sappia interpretare adeguatamente le direttive che gli vengono destinate, adattandole con sensibilità, intuito e sapienza, alle realtà locali, incrociandone e intercettandone le esigenze.

Qualcuno, potrebbe forse osarsi, che riesca a tradurre in interesse della collettività locale, dove opera, l'esigenza di realizzazione di un interesse nazionale e la cui autorevolezza, oltre che da un forte rapporto fiduciario con chi esso medesimo rappresenta sul territorio, derivi in concreto dalla suddetta, dimostrata capacità e, viceversa, non da assiomi di carattere "ideologico" che potrebbero riuscire persino irritanti.

Prefetto, in estrema sintesi, come punto di congiunzione degli interessi nazionale e locale, momento di mediazione tra istanze talvolta tra di esse confliggenti e alla incessante ricerca di equilibri da ridefinire in continuazione.

Un ruolo estremamente difficile e complesso già per se stesso, reso maggiormente ostico (e affascinante) in una situazione generale dove si avverte fortissima la spinta di interessi localistici che intendono anteporsi a qualsiasi altro tipo di considerazione ed esigenza.

Un ruolo che per potere essere adeguatamente svolto impone un prefetto che non sia un mero esecutore ma un sagace interprete di direttive a secondo delle diverse realtà del Paese ove si trova a operare, fino, se necessario, ad assumersi anche la responsabilità di darne soltanto una parziale od originale applicazione.

Che lo si voglia o meno, l'ineludibile presupposto di tanta "autonomia" di valutazione risiede inevitabilmente in un rapporto incisivamente fiduciario tra rappresentante(/prefetto) e rappresentato(/governo). Unitamente, è ovvio, alla capacità di sapere interpretare un ruolo del genere.

**Presidente di AP-Associazione Prefettizi
a.corona@email.it*

Caro Collega,

sento l'esigenza di scriverti perché in queste settimane percepisco, da tanti di Noi, un forte sentimento di preoccupazione e, qualche volta, incomprensibilmente di sfiducia.

Mi sono chiesto ed interrogato anche con altri, con quale dinamica si va determinando questa condizione psicologica perdente che, francamente, non è stata sostenuta da alcuna vera ragione, ma solo da un sentimento a volte sincero, a volte frutto di temperamenti, caratteri se non, in qualche caso, aspirazioni personali.

Non c'è dubbio che la vicenda parlamentare che ci ha visti esclusi dall'articolo 72 del decreto legge 112 è stata un po' il tappo di champagne; la presentazione, poi, del disegno di legge a firma Caparini mi sembra che abbia determinato ingiustificatamente dei veri e propri varchi di panico nelle file dei colleghi.

Intanto, vorrei notare che manifesti politici, come quello del disegno di legge di cui stiamo discutendo, sono stati statisticamente presentati in ogni legislatura.

E non capisco le ragioni per le quali alcuni Colleghi si affannano a dire che è stato posto all'ordine del giorno; questo non è vero.

Io stesso sono entrato in carriera nel 1977 e già allora, 31 anni fa, sembrava che l'istituzione delle Regioni e poi il d.P.R. 616 avrebbero determinato una nostra definitiva emarginazione dai meccanismi istituzionali di maggiore valore.

Ricordo, anche, la malinconia di chi aveva esercitato, negli anni precedenti, il proprio ruolo sulla legittimità degli atti comunali e si sentiva smarrito per non disporre più di questa sorta di excalibur che ne faceva un'autorità temuta e riverita in Provincia.

Inutile percorrere le tappe fondamentali dell'evoluzione democratica nel nostro Paese.

Quello che tengo a manifestarti è la convinzione profonda che il tema non è e non può essere e non deve essere: Prefetto sì, Prefetto no o quale Prefetto; bensì il valore indissolubile dell'Unità

nazionale, è questa che Noi abbiamo la presunzione di rappresentare e che non potrà rappresentare mai né un Presidente di Regione, né un Sindaco proprio perché portatori del consenso e dei bisogni di una limitata realtà territoriale.

Come ha detto il Presidente della Repubblica, nostra stella polare, "l'unità e l'indivisibilità della Repubblica resta valore storico e principio regolatore fondamentale, di certo non negoziabile, nella sua inscindibilità dall'impegno, sancito nello stesso articolo 5 della Carta, a riconoscere e promuovere le autonomie locali, ad adeguare la legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

A me sembra corta e miope l'ansia di chi, rispetto a temi come questi, che ci interessano in primo luogo come cittadini, si preoccupi di qualche sgangherata affermazione di sindacati non rappresentativi alla ricerca di qualche tessera.

In tutti gli Stati, anche quelli non appartenenti all'Unione Europea, che abbiano una seria e profonda organizzazione in senso federale, esiste un rappresentante dello Stato che costituisce la maglia della rete di Governo.

Non ci sarà il deputato o senatore di turno che possa far saltare i principi e i valori contenuti nell'articolo 5 della Costituzione, come anche tutti gli altri fondamentali.

E' questa la nostra ancora; è questa la nostra missione per il nostro futuro, senza opportunismi e senza pennacchi, ma con l'intelligente disponibilità di essere al servizio dei cittadini nei modi e con i ruoli che una democrazia compiuta ci chiede.

Di questo discuteremo a Parma nei giorni 10, 11 e 12 nel Convegno annuale dell'A.N.F.A.C.I. e di cui Ti darò notizie nelle settimane successive.

Se poi verrai, socio o no, Ti accoglieremo con attenzione.

Per favore non cadere nel tranello di chi conta sull'affievolimento della consapevolezza di chi siamo.

Roma, lì 2 ottobre 2008

Mario Morcone-Presidente dell'A.N.F.A.C.I.

Le novità del disegno di legge sul federalismo fiscale di Andrea Cantadori

Il disegno di legge sul federalismo fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 3 ottobre, presenta, da un lato, soluzioni innovative e, dall'altro, costituisce una sintesi dei lavori svolti negli ultimi anni. In particolare, nel periodo 2003-2006 ha svolto i suoi lavori l'Alta commissione sul federalismo fiscale e nell'estate 2007 il precedente Governo aveva approvato in Consiglio dei Ministri un proprio d.d.l..

Sul federalismo fiscale, si sono quindi formate assonanze e convergenze significative, anche se permangono differenze sulle modalità attuative. L'ostacolo maggiore è infatti quello di superare dal punto di vista tecnico i timori e le obiezioni di quanti ragionevolmente prospettavano l'aumento dei costi e della pressione fiscale, quando non addirittura la spaccatura del Paese.

Sul fronte dei costi occorre premettere qualche breve osservazione sulla situazione

attuale e sulle soluzioni individuate nel d.d.l. portato avanti dal Governo. E' infatti innegabile che, sino a oggi, la devoluzione di materie dallo Stato alle Regioni ha comportato una impennata dei costi. L'esperienza della sanità dice molto al riguardo: in dieci anni la spesa sanitaria è raddoppiata, nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie. L'organizzazione della sanità è ormai di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato continua con i rimborsi a piè di lista, come nel passato.

Gli effetti della deresponsabilizzazione si avvertono in maniera pesante anche sulle spese di funzionamento delle Regioni. La Lombardia ha 43 dipendenti regionali ogni 10.000 abitanti, il Veneto 69, mentre la Calabria ne ha 257 e il Molise 288. Il Veneto spende meno di 100 euro *pro capite* per il funzionamento della macchina amministrativa regionale, mentre Molise, Basilicata, Umbria, Abruzzo e Campania si collocano in valori compresi fra i 180 e i 380 euro per abitante. E il Procuratore generale della Corte dei Conti ha recentemente reso noto che la Sicilia spende per la Sanità il 30% in più di quanto spende la Finlandia, che ha un sistema sanitario di eccellenza.

E' dunque nel sistema di finanza derivata con i rimborsi a piè di lista o con criteri basati sulla spesa storica che va cercata la chiave di volta. Un sistema di finanza derivata finisce per acclarare il principio secondo cui chi più ha speso in passato, chi più ha creato disavanzo, può continuare su questa strada, mentre chi ha speso meno ed è stato più efficiente deve continuare a spendere meno. Così, con il decreto *salva deficit* e con la finanziaria 2008 sono stati stanziati oltre 12 miliardi di euro in favore delle regioni in rosso (un costo che sfiora i 300 euro per ogni italiano, neonati compresi).

Il d.d.l. governativo stabilisce un percorso graduale per il superamento, a ogni livello istituzionale, del criterio della spesa storica, che va sostanzialmente a vantaggio degli enti meno virtuosi. Il criterio della spesa storica viene sostituito con quello della *spesa*

standard, che non è, si badi bene, la media dei costi sostenuti dai vari enti per un medesimo servizio. La media, infatti, collocandosi a metà strada fra il costo minimo e il costo massimo, finirebbe per incorporare anche l'inefficienza dell'ente meno virtuoso. La *spesa standard* di un servizio è, invece, quella parametrata al minor costo riscontrato.

Volendo banalizzare il concetto a fini di chiarezza, se una TAC comporta per la Regione X una spesa di 100 euro e per la Regione Y una spesa di 130 euro, il criterio adottato non sarà quello della spesa media (115 euro), bensì quello della *spesa standard* per quel determinato servizio (cioè 100 euro). In altri termini, ogni prestazione del soggetto pubblico sarà valutata al minor costo che si verifica sul territorio nazionale.

In questo senso, quando al termine del periodo transitorio i costi dei singoli servizi saranno ricondotti a unità al livello più basso, i vantaggi maggiori si avranno proprio per i cittadini che oggi vivono nelle Regioni caratterizzate da un più elevato livello di inefficienza della spesa.

Il meccanismo della *spesa standard* dovrebbe consentire anche di ridurre la spesa pubblica complessiva (e quindi il *deficit*), contraddicendo le preoccupazioni di chi vede nel federalismo i pericoli insiti in un sistema caratterizzato dalla deresponsabilizzazione degli enti di spesa.

Le norme di chiusura del d.d.l. opportunamente introducono premi e sanzioni rispettivamente in favore delle amministrazioni più virtuose e in danno di quelle più inefficienti.

Ovviamente, l'impianto del federalismo fiscale che è all'esame, e i decreti attuativi che seguiranno nei successivi ventiquattro mesi, dovranno fare i conti con la necessità di non ledere in alcun modo il quadro costituzionale che assicura l'uniformità delle prestazioni essenziali sull'intero territorio del Paese. Il federalismo fiscale non può infatti costituire un fattore di ulteriore squilibrio fra il Nord e il Sud. Per scongiurare questo rischio, il meccanismo perequativo dovrà svolgere un ruolo di particolare rilevanza.

Almeno nella prima fase, questo dovrebbe essere uno degli impegni predominanti della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che sarà composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo e che svolgerà la propria attività fino all'entrata in vigore del primo decreto legislativo attuativo della legge.

A mio avviso (ed è una lacuna che c'è da augurarsi venga risolta quando si affronteranno i nodi del federalismo *istituzionale*), il sistema che va delineandosi non può prescindere dall'immaginare una sede permanente nella quale i diversi livelli di autonomia vengano armonizzati fra di loro. In pratica, al federalismo fiscale deve corrispondere a livello centrale un contrappeso(o, se si vuole, un momento di sintesi) tale da impedire che la contrapposizione tra localismi e tra i diversi livelli di governo finisca per condurre alla paralisi decisionale. E' un rischio insito in un sistema policentrico e occorre tenerne conto per i dovuti accorgimenti.

Il d.d.l. prevede a questo riguardo la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza Unificata. La Conferenza permanente non incide sul processo

decisionale, ma svolge una pur importante funzione propositiva e riveste un ruolo di rilievo nella vigilanza del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e nella concertazione fra enti territoriali.

Potrà la Conferenza porsi efficacemente come il momento di sintesi di un sistema plurale e policentrico od occorre immaginare altro?

Probabilmente – ma qui entriamo nel campo delle riforme costituzionali – occorre confrontarsi con il problema più ampio della forma di Stato, che deve garantire che le articolazioni territoriali non si trasformino in particolarismi e che le crescenti esigenze di autonomia non si sostanzino in un blocco del procedimento decisionale.

Una ultima annotazione sul rischio degli sconfinamenti di spesa - che neppure il d.d.l., una volta approvato, potrà comunque scongiurare - riguarda il ripiano dei debiti.

Se, cioè, al primo “buco” lo Stato interverrà come è intervenuto anche nel recente passato con stanziamenti straordinari, sarà forte il rischio emulativo da parte di altri enti.

Sarà, invece, importante chiarire concretamente che una fase storica si è conclusa.

Sempre in tema di sicurezza

di Massimo Pinna

Ancora una volta, con la consueta lucidità e perspicacia, il presidente di AP-Associazione Prefetizi, Antonio Corona, coglie uno degli aspetti di maggiore problematicità e delicatezza del progressivo e ormai (semberebbe) inarrestabile processo di trasferimento di ulteriori competenze dallo Stato centrale alle Regioni e agli Enti Locali, “anticamera” di un federalismo che, gioco forza, non potrà essere solo di natura fiscale.

Nel suo articolo, pubblicato sulla precedente raccolta de *il commento*, Corona evidenzia alcuni aspetti, apparentemente schizofrenici e contraddittori, di questo

delicato momento di transizione, che interessano più specificamente il settore della sicurezza nella sua accezione più ampia.

La paventata dilatazione del campo di azione delle Forze di Polizia e, conseguentemente, dei gravosi adempimenti a loro carico, credo siano sotto gli occhi di tutti. L'ipotizzata introduzione nel nostro sistema carcerario di misure alternative di pena come, ad esempio, il c.d. “braccialetto elettronico”(la cui sperimentazione, avviata nel 2002 dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, d'intesa con il Dicastero della Giustizia, aveva, peraltro, già dato esiti non

pienamente confortanti) o il maggiore utilizzo, per alcune tipologie di reato, della misura degli arresti domiciliari, comporteranno, con ogni probabilità, oneri difficilmente sostenibili per le Forze di Polizia.

Per contro, la necessità di riappropriarsi del controllo del territorio in alcune aree del Paese, colpevolmente abbandonate a se stesse e al dominio incontrastato della criminalità organizzata, presuppone - se pur supportato dall'impiego, straordinario e temporaneo, di contingenti dell'Esercito - un massiccio impiego delle Forze di polizia che, giova rammentare, continuano a essere distolte dai loro compiti istituzionali, soprattutto nelle strutture centrali del Dipartimento della pubblica sicurezza, nei cui uffici si registra ancora un'eccessiva presenza di appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato.

Sarebbe, a questo punto, troppo facile individuare le responsabilità politiche e amministrative di questa situazione che sta portando questo Dicastero a identificarsi sempre di più in un "Ministero di Polizia".

Desidero, piuttosto, soffermarmi su quello che il nostro Presidente definisce, in maniera appropriata, "*ampliamento del campo di intervento sanzionatorio dei sindaci*".

Come è noto, il decreto del Ministro dell'Interno 8 agosto 2008 - nel dare attuazione a quanto previsto dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*", convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125 - ha disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 del predetto articolo, anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana.

Orbene, senza voler entrare nel merito della interpretazione data dal Ministro dell'Interno ai concetti di incolumità pubblica e sicurezza urbana (su cui, peraltro, mi sembrano ampiamente condivisibili le perplessità manifestate dal presidente di AP.), mi limito a osservare che la "creatività" dei Sindaci - ai quali, peraltro, è stato attribuito il

potere di adottare provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana - stia già cominciando a dispiegarsi nelle forme più singolari.

Prova ne sia (e ne cito una tra le tante) l'ordinanza n. 149 del 1° settembre u.s., con la quale il Vice Sindaco del Comune di Celano (AQ), al fine di contrastare "*l'evoluzione della criminalità specialmente con i furti che si verificano sistematicamente ogni notte nelle abitazioni del centro cittadino e in periferia, oltre al sostanziale aumento del consumo e spaccio di sostanze stupefacenti, soprattutto fra i minori e l'eccessivo consumo di alcol nelle ore notturne, (...)*", ha ordinato al responsabile della Polizia Municipale di "*sospendere qualsiasi attività ordinaria dell'Ufficio: servizi d'istituto, viabilità, (...)* per urgente necessità di ordine e sicurezza pubblica", a decorrere dal 2 settembre 2008 e per trenta giorni consecutivi.

Con la stessa ordinanza viene istituito "*un turno unico dalle ore 24.00 alle ore 06.00 per il controllo del territorio e l'istituzione di posti di controllo lungo le principali strade di accesso alla città e il pattugliamento continuo ed ininterrotto fino alla mattina di tutte le strade della città*".

Si autorizza, inoltre, "*l'ausilio del Corpo dei Vigili Urbani della Protezione Civile comunale con compiti di segnalazione, si chiede la collaborazione delle Forze dell'Ordine presenti nel territorio, si dispone la chiusura dei pubblici esercizi, circoli privati e night club presenti sul territorio comunale, dopo le ore 01.00 e (dulcis in fundo), si raccomanda ai genitori di evitare la circolazione dei minori nelle ore notturne dopo le ore 24.00*" (che sa tanto di "coprifuoco" ...).

Per fortuna e con buona pace di tutti, si è appreso che il Comune di Celano (novello "Bronx" abruzzese) è stato sciolto, per motivi imprecisati, e dal 3 settembre u.s. vi si è insediato il Commissario straordinario alla cui attenzione il Prefetto di L'Aquila ha rimesso

la predetta ordinanza, per le valutazioni di competenza.

Quella appena descritta potrebbe apparire, nella sua paradossalità, una situazione “limite” (riconducibile, comunque, alla fattispecie prevista dall’art. 2, lettera a) del D.M. 5 agosto 2008)?

Quale che sia l’opinione, rispettabile, di ciascuno, ritengo, cari colleghi, che sia arrivato il momento (sperando che non sia troppo tardi...) di uscire dal nostro torpore, di

abbandonare quella “autoreferenzialità” che troppo spesso ha caratterizzato i nostri comportamenti e darci una “sferzata”.

Il presidente di AP, cui vanno indiscutibilmente riconosciute lungimiranza e coraggio delle proprie idee, ha da tempo stimolato l’avvio di riflessioni e dibattiti su questa come su altre importanti questioni: cerchiamo di non perdere questa ulteriore occasione!

La slot-machine di Wall Street di Maurizio Guaitoli

Wall Street(WS) come una *slot-machine*?

Tutto lo farebbe supporre, dopo l’ennesimo, clamoroso tonfo dei giorni scorsi, a seguito dell’esplosione della gigantesca bolla speculativa dei mutui ad alto rischio.

Sostanzialmente, si è trattato del solito schema della botola e dell’impiccato: finché la prima resta chiusa, il secondo respira. Ma chi era il predestinato con il cappio al collo? È presto detto: il consumatore medio americano, viziato dalla spesa facile che gli consente la moneta elettronica(carte di credito, in particolare) e dal basso costo del denaro, che lo hanno spinto a indebitarsi fino al collo, sia per quanto riguarda i consumi “leggeri”, sia nel caso degli acquisti in beni durevoli, come l’auto e la casa.

In questi ultimi decenni, infatti, parecchi milioni di americani hanno acquistato la propria abitazione sottoscrivendo i famigerati mutui ad alto rischio, con il bel risultato di vedersi il bene espropriato, per morosità(a causa dei ratei degli anni successivi al secondo, pari al doppio del valore delle rate iniziali!), dagli istituti finanziari creditori. Questi ultimi, però, man mano che la palla di neve degli insolventi è andata ingrossandosi, si sono visti travolgere dal castello di carte dei “derivati” e dal crollo del valore del mattone, a causa dell’aumento vertiginoso del numero di immobili rimasti invenduti.

Sono proprio i “derivati”, questi titoli avvelenati, di cui i grandi investitori

immobiliari(tri cui le maggiori banche d’affari americane) si sono riempiti le tasche, che valevano inizialmente mille e oggi sono solo carta straccia, ad aver dato un colpo mortale agli gnomi di WS. A portare la responsabilità della crisi - che ha visto il recente crollo delle principali piazze borsistiche internazionali- sono quei maghetti dell’alta finanza, che si sono ingegnati a moltiplicare i pani e i pesci dei corsi azionari, mettendo sopra a ogni dollaro vero cinque fittizi, in modo da far salire vertiginosamente i premi per gli investimenti ad alto rischio!

Oggi, per salvare il salvabile, un’azienda da 100 miliardi(mld) di dollari come la Merrill Lynch, viene svenduta per meno della metà del suo valore a una banca commerciale, come la Bank of America, mentre più mestamente la Lehman Brothers è stata costretta al fallimento, con il desolante spettacolo di decine di migliaia di impiegati rimasti senza lavoro e con il loro futuro tutto racchiuso in una scatola di cartone! In precedenza, solo la banca di investimenti Bear Stearns aveva fatto peggio di Lehman e solo i timori di una riedizione della Grande Crisi del ‘29 hanno spinto il Governo Usa a “nazionalizzare” la Fannie Mae e la Freddie Mac, tra i più grandi investitori immobiliari del mondo!

Ma la cruda verità è un’altra: a essere andato in frantumi è proprio il modello affaristico

rappresentato da WS, la cui crisi si basa su tre fattori fondamentali.

Il primo è costituito dalla confusione dei ruoli per cui i consulenti per investimenti e transazioni sui mercati azionari ed obbligazionari (a beneficio di importanti investitori istituzionali, quali compagnie di assicurazione, fondi pensione e fondi di solidarietà) sono divenuti essi stessi investitori, senza detenere i capitali necessari di rischio. Quindi, paradossalmente, società come la Lehman hanno iniziato a scommettere sui corsi azionari, incamerando miliardi di dollari in titoli-spazzatura, al fine di assecondare la scia di un mercato azionario drogato, cui ha messo tristemente fine l'esplosione della bolla speculativa sui mutui *sub-prime*. È così che Merrill e altri investitori al dettaglio, i quali una volta si dedicavano ai clienti individuali, si sono avventurati a giocare il ruolo per loro del tutto improprio di banche di investimenti. Lo stesso hanno fatto altre banche commerciali, quando è stato rimosso nel 1999 il divieto in tal senso, che durava dal 1933, a seguito del *Glass-Steagall Act*.

Il secondo corno del problema, che non tutti sanno, ma che ha il suo peso notevole in questa vicenda, è dovuto alla presenza di una burocrazia ipertrofica, che gestisce gli affari di Wall Street. Il cancro che ha divorato l'antico criterio meritocratico si chiama *bonus*, il cui volume complessivo ammonta, annualmente, a parecchie decine di miliardi di dollari, che si spartiscono in modo del tutto arbitrario manager e operatori del maggior centro finanziario del mondo. Sono stati proprio questi abnormi premi di produzione, assegnati con criteri astrusi e fuori controllo in base ai profitti annuali, a far sì che mediatori del credito e operatori bancari prendessero rischi oltre misura, per inseguire profitti a breve e brevissimo termine. Malgrado che gli "gnomi" di Wall Street godano di salari di base già elevati, si è arrivati al punto che *top manager*, con 15 anni di esperienza e con salari di base da 200/300.000 dollari/anno, moltiplicassero per 10 i loro redditi con i *bonus*!

Terzo, le banche di investimento hanno iniziato a fare eccessivo affidamento sul denaro in prestito, ovvero sul c.d. *leverage*, in termini tecnici. Il caso di Lehman è tipico, in tal senso: a fine 2007 l'istituto deteneva 700 mld di \$ in azioni, obbligazioni e altri titoli garantiti. In realtà, soltanto 23 mld di \$ derivavano da investimenti dei propri sottoscrittori, mentre il resto era preso a credito, per un *leverage ratio* da 30 a 1! Ma il *leverage* è uno strumento piuttosto pericoloso: supponiamo compriate azioni per 100 \$, che salgono a 110, dopo un certo periodo di riferimento. In questo caso, il vostro guadagno è del 10%, il che rappresenta un accettabile ritorno dell'investimento originario. Il gioco cambia se prendete in prestito 90 dei 100 \$ che vi occorrono, mettendone soltanto 10 di tasca vostra. Ora, se il prezzo delle azioni sale a poco più di 101 \$, voi avete guadagnato il 10% sul vostro investimento e coperto la quota dovuta per interessi. Ovviamente, se il prezzo dovesse salire a più di 110 \$, raddoppiereste il vostro capitale iniziale! In tal modo, WS è divenuta un'immensa *slot-machine*, con operatori e consulenti finanziari scatenati, per far lievitare i profitti a breve termine.

È così che i mutui a rischio sono stati "impacchettati" dentro obbligazioni, venduti e scambiati come tali sui mercati internazionali.

Gli istituti finanziari, da parte loro, hanno avuto il massimo interesse a favorire le pratiche di *leverage*. Finché la bolla rimaneva in piedi, il Governo americano si è ben guardato dall'intervenire e il Congresso si è rifiutato di mettere ordine nei conti di Fannie e Freddie, permettendo loro di far salire il rapporto di *leverage* fino a 60 contro 1 (mi faccio prestare 60 dollari per ogni dollaro che ci metto di tasca mia!).

Ma WS non è stata da meno: nessuno si è preso la briga di sensibilizzare clienti e venditori dall'assumere rischi troppo elevati. Al contrario, è stato detto più volte agli interessati che i rischi erano bassi, se non addirittura inesistenti. Il che è stato come darsi la zappa sui piedi, dato che per accaparrarsi utili a breve termine, si sono

ignorati i pericoli sul lungo periodo che, inevitabilmente, si sono puntualmente presentati all'appello! Scendendo il prezzo degli immobili, il *leverage* ha iniziato a mostrare le prime vistose crepe (ovvio: se si chiede 90 su 100 in prestito e, poi, dopo un mese le azioni valgono la metà, io ho perso i miei 10 \$, ma chi mi ha prestato i soldi di dollari ne ha persi 40!). Le perdite hanno così eroso il già scarso capitale iniziale delle società che avevano fatto ricorso al *leverage*, portandole ad un passo dal fallimento!

Ad es., soltanto nel 2008 le perdite di Lehman ammontano a 8 mld di \$, mentre prima si contabilizzavano solo profitti. A oggi, non è chiaro come potrà recuperare WS. Una cosa però è certa: le persone ambiziose e di talento troveranno strade alternative per sostenere il loro passato tenore di vita! Gli effetti immediati, però, vedono l'economia

globale a rischio recessione, a causa dell'ondata di licenziamenti. Ad es., Stati ed Enti Locali – come New York e il New Jersey - che dipendono dai profitti e dai libri paga di WS, devono tirare la cinghia e ridurre i propri bilanci. A questo punto, le banche ordinarie e quelle di investimento saranno fortemente tentate di dare un bel giro di vite alle disinvolute pratiche di *leverage*, rendendo ancora più problematica qualsiasi speranza di ripresa economica. Peggio ancora: ciò che sta accadendo sui mercati finanziari potrebbe (già lo fa, in realtà!) spingere i consumatori a ridurre drasticamente i propri acquisti, causando ulteriori fallimenti di istituti finanziari a rischio. Difficile dire come andrà a finire. Le crisi finanziarie assomigliano alle guerre, in almeno un aspetto cruciale: entrambe sono il frutto di un... errore di calcolo!

Il federalismo, la 603... e noi di Marco Baldino

Non hanno resistito neppure questa volta.

Anche nella XVI Legislatura, nonostante il suo numero due sia nuovamente collocato al vertice della nostra Amministrazione, il Gruppo parlamentare della Lega Nord ha ripresentato l'ennesima proposta di legge tesa ad eliminare le Prefetture. Appunto l'Atto Camera n. 603, assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali (*il titolo dell'articolo si riferisce proprio al numero dell'atto parlamentare, n.d.a.*).

Riprendendo l'atavica allergia di Einaudi (*Via i Prefetti!*) e la congenita incompatibilità di certa sinistra che, già nella Carta Costituzionale, volle inserire e disciplinare la figura del Commissario di Governo, al fine di logorare e fagocitare "la nostra casta", eccoci di nuovo, al 206esimo anniversario, a ridomandarci il perché della nostra esistenza e a doverci giustificare agli occhi della politica e, di conseguenza, dell'opinione pubblica che in essa si riflette.

Mi permetterò di svolgere un telegrafico *excursus* nell'atto parlamentare, cercando di cogliere più le ragioni che le norme tecniche. E, poi, farò qualche riflessione che, forse, grazie proprio a questa cesoia incumbente potrebbero finalmente sbloccare la nostra perdurante *impasse*.

Perché ci vogliono eliminare? Fondamentalmente per due ragioni, che saranno il *leit motiv* della mia breve chiacchierata.

Innanzitutto - e cito la relazione della PDL - perché "(...) *il Prefetto si caratterizza come organo di competenza generale del Governo, sebbene dipendente gerarchicamente dal Ministero dell'Interno. In quanto tale, il prefetto non può essere considerato come organo decentrato di un settore dell'amministrazione statale (...)*".

Prima di proseguire cerchiamo di tenere bene a mente questa ovvia quanto acuta osservazione. La competenza generale è incompatibile con la dipendenza da una

Amministrazione di settore. Ci torneremo alla fine del ragionamento.

Altro motivo, collegato al precedente, e dal quale ci muoveremo, è che – cito ancora la relazione – “(...) *il Prefetto è in netta contrapposizione con le esigenze di decentramento dello Stato a favore delle autonomie locali che sono portatrici di interessi di diversa natura (...)*”.

Date queste premesse, la PDL elenca dettagliatamente tutte le competenze più o meno operative del Prefetto e le ripartisce equamente fra Questore, Presidente della Provincia, Sindaco e Camera di Commercio pensando che, svuotando il contenuto, ne consegua l’inutilità del contenente.

Ma sbagliando.

Come illustrissimi miei colleghi hanno mirabilmente confermato, la figura del Prefetto non solo non è incompatibile con un assetto federale dello Stato ma, anzi, pur apparendo paradossale, più uno Stato alquanto disomogeneo come il nostro si avvia verso un decentramento autonomistico spinto, e più serve un raccordo, un *centro di gravità permanente*, un *ombelico del mondo* che faccia almeno apparire l’Italia uno Stato nazionale.

E questo prescinde totalmente dal numero delle competenze operative assegnate. Anzi, sarà paradossale anche questo, ma se ci togliessero un po’ di zavorra potremmo recuperare la nostra vera funzione di ambasciatori dello Stato sul Territorio e di Garanti della politica nazionale nella diversità delle realtà locali.

Volendo consapevolmente prescindere dall’analisi delle singole competenze attribuite o tolte – anche perché la PDL avrà un cammino lungo in Parlamento e credo notevoli e significative modificazioni – vorrei soltanto accennare ora al perché di questa affermazione di essenzialità della figura prefettoriale nella odierna realtà in estremo movimento.

Lo stesso disegno di legge in materia di federalismo fiscale, unito ad accenni espliciti contenuti nel recente “pacchetto sicurezza”, ci

forniscono la chiave per apprezzare al meglio la nostra funzione.

Nel disegno di legge fiscale, infatti, soprattutto quando si disciplina la materia del fondo perequativo, si fa espresso riferimento alla necessità di rendere effettivi gli stanziamenti e le spese per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che debbono essere garantiti sull’intero territorio nazionale. E in questa materia vengono esplicitamente elencate le spese per la sanità, l’assistenza e l’istruzione, ma senza chiudere le porte ad altre esigenze vitali, come ad esempio quella della sicurezza. Il recente DL n. 92 del 2008, convertito nella legge n. 125, e il conseguente decreto del Ministro Maroni del 5 agosto scorso, proprio per raccordare la materia sicurezza fra Centro e Territorio la inquadrano nella complessiva esigenza di “*assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali fondamentali.*”.

E’ dunque nella lettera m) del secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione che risiede l’essenzialità, l’imprescindibilità e la non fungibilità della nostra funzione, come garanzia di assicurazione delle fondamentali civili e sociali e come sensori delle realtà ove questa essenzialità non è raggiunta o, per converso, nettamente superata, e può quindi essere emulata. E questo, a parer mio, prescinde nettamente dall’elenco di competenze operative attribuiteci. Anzi, come accennavo prima, se ce ne togliessero qualcuna poco edificante, potremmo dedicarci a questa funzione essenziale e sempre più imperativa in momenti di multiculturalità incombente e di progressiva scarsità di risorse.

Come ho già sostenuto nel precedente *Il Prefetto e la rappresentanza sociale sul territorio*(in *il commento*, anno IV, n. 1, 5 febbraio 2007) avidamente attingendo da alcuni pensieri espressi dal carissimo e illustre vicino, il Prefetto di Verbania Riccardo Ubaldi, la figura del Prefetto si pone quale espressione di una “regia unitaria” che assommi in sé la duplice responsabilità sia

nella fase ascendente di monitoraggio, prodromico alla standardizzazione normativa, sull'intero territorio nazionale, dei livelli essenziali in materia di diritti civili e sociali, sia nella fase discendente della attuazione diretta dei medesimi, o del coordinamento e controllo sull'effettivo adempimento da parte degli altri soggetti competenti.

Tuttavia, siccome credo che gli "schiaffi" non vengano mai invano, ma servano a crescere, credo che la PDL n. 603 debba suggerirci qualche piccola riflessione.

Innanzitutto credo che se la nostra missione sia di essere sul territorio dobbiamo rivedere le nostre piante organiche.

E' inconcepibile che sul territorio ci siano, nelle 100 e più province d'Italia, meno dirigenti di quanti stazionino nel Ministero. E se ci sono problemi di sede, allora prendiamo esempio dai Magistrati. Per coprire le sedi disagiate riceveranno 2500(dico duemila e cinquecento) EURO NETTI mensili. A noi vengono riservate le briciole della legge n. 86 del 2001. E a tempo. Cosicché, se qualche folle volesse rimanere sul territorio oltre i due anni non avrebbe nessuna copertura. Anzi, la pregevole novità introdotta nel 2006 dell'indennità straordinaria (però anch'essa solo biennale), è stata ampiamente criticata da alcuni colleghi del Sindacato...

Un'ultima considerazione, prima di concludere, e che si riallaccia alla prima osservazione contenuta nella relazione alla PDL n. 603.

Il Prefetto si caratterizza come organo di competenza generale del Governo, *sebbene* dipendente gerarchicamente dal Ministero dell'Interno. In quanto tale, il Prefetto non può essere considerato come organo decentrato di un settore dell'amministrazione statale.

Se siamo a competenza generale, se dobbiamo e dovremo svolgere sul territorio una funzione delicatissima di politica generale, allora ci dobbiamo convincere che mai potremo svolgere questa funzione se la nostra Amministrazione Centrale di riferimento non diventerà ufficialmente l'unica Amministrazione Generale presente nel panorama istituzionale: la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' la stessa PDL che ce lo ricorda: "(...) *In Italia vi furono alcuni fattori fondamentali in virtù dei quali la figura del prefetto acquisì forza. Il primo fattore fu l'unione in capo alla stessa persona della carica di Ministro dell'interno e di Presidente del Consiglio dei Ministri (...)*".

Da circa dieci anni ci portiamo dietro il nome di Ufficio Territoriale del Governo. Sarebbe ora che non fosse più solo un nome.

Pur con tutti i suoi limiti, ***il commento*** desidera essere per i colleghi della carriera prefettizia un agile veicolo, all'interno della nostra Amministrazione, di opinioni e punti di vista su una qualsiasi questione, per dare la possibilità a chiunque di noi di dire la propria su qualunque argomento, con la massima libertà e con un linguaggio semplice e immediato, con sinteticità e rispetto per gli altri: **dalla politica all'economia, dalla religione ai comportamenti sociali, dall'amministrazione allo sport, dalla musica al teatro e così via.**

Per contattarci o mandarci i vostri "pezzi" da inserire ne *il commento*(max due cartelle, carattere Times New Roman, formato 14, con l'indicazione dell'ufficio di appartenenza e un numero telefonico dove vi si possa raggiungere agevolmente), a.corona@email.it oppure andreacantadori@interfree.it. Fateci inoltre sapere se desiderate essere inseriti in una *mail-list* per farvi arrivare *il commento* direttamente per posta elettronica.

Ci trovate anche su internet, www.ilcommento.it
Vi aspettiamo.