

# il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

[www.ilcommento.it](http://www.ilcommento.it)

anno V  
diciannovesima raccolta(10 dicembre 2008)

## In questa raccolta:

- **“Identità” e principi costituzionali**, di Antonio Corona, Presidente di AP-Associazione Prefettizi, pag. 1
- **Lo Stato “decotto”**, di Maurizio Guaitoli, pag. 4
- **Stato, credito e imprese**, di Angelo Araldi, pag. 7
- **Articolo 132 della Costituzione: dallo stallo a una possibile soluzione**, di Marco Baldino, pag. 9
- **AP-Associazione Prefettizi informa**(An.Cor.), pag. 12

### **“Identità” e principi costituzionali**

di Antonio Corona\*

I (crescenti) consensi sulle posizioni di AP? Benvenuti.

Le critiche alle posizioni di AP? Benvenute. Altrettanto.

AP non si prefigge di *“avere (sempre...) ragione”*, né di imporre a chicchessia l'AP-pensiero o di iniziarne al *culto*, ma di rimanere coerente con uno dei motivi più profondi della sua costituzione: essere – forse, soprattutto - un *sindacato d'opinione*, colmando così una sconcertante lacuna nel panorama delle organizzazioni che rappresentano a vario titolo il personale della carriera prefettizia (il... “solito”, amatissimo Carlo Mosca a parte). E, quindi, suscitare riflessioni, confronto di idee, promuovere consapevolezza di sé e del circostante: ovvero, ciò che è accaduto (anche) in occasione del recente avvicendamento alla guida della prefettura di Roma.

Poco importa, tutto sommato, che i contributi al dibattito provengano da singoli colleghi anziché dalle loro istanze rappresentative di riferimento – immerse in raggelanti silenzi, se non forse immobilizzate da interne contraddizioni - cui quegli stessi

collegli si rivolgono accoratamente sollecitandone invano un deciso (o anche soltanto comprensibile) intervento e, al massimo, trovando albergo in qualche desolato sito su *internet*.

Complimenti sinceri ai suddetti colleghi, senza eccezione alcuna, per le riflessioni - al cospetto delle quali, pur non necessariamente condividendole, ci si inchina doverosamente e rispettosamente – da essi apertamente espresse. Come peraltro ognuno dovrebbe fare, perché la libera e pubblica espressione di pensiero, ancora meglio se scevra da opportunismi e mere convenienze personali, “dovrebbe” costituire la normalità e uno dei fondamenti essenziali della nostra società, nonché l'indefettibile presupposto di quella dialettica, definita a ragione “il sale” di ogni autentica democrazia.

L'auspicio, vero, è che ognuno di noi non smetta mai di “scrutare”, “analizzare”, “ragionare”: possibilmente sempre, non soltanto e saltuariamente in occasioni specifiche e limitatamente a esse, poiché in tal caso i risultati potrebbero rivelarsi, forse

ineluttabilmente, ben inferiori alle potenzialità.

E' quello che sin dalla sua costituzione sta cercando di fare AP, esprimendo ricorrentemente le proprie opinioni sempre a voce alta e non temendo di offrirsi alle altrui valutazioni, pur di consentire a tutti di comprenderne per intero il percorso speculativo e così cercando di scongiurare la possibile insorgenza di deleteri *gap* di comprensione e comunicazione. Una speculazione che a volte conduce a conclusioni diverse da quelle sperate ma alle quali, seppure talvolta spiacevoli e dolorose, non ci si sottrae mai, perché solamente partendo dalla realtà delle cose si hanno fondate possibilità di capirla e di (provare almeno a) contribuire a migliorarla.

Risulterà perciò comprensibile qualche inevitabile considerazione sulla periodica invocazione di principi costituzionali – quali, su tutti, *buon andamento* e *imparzialità* dell'azione amministrativa - da parte di alcuni a sostegno delle proprie convinzioni o personali concezioni identitarie, come per esempio avvenuto a margine dei "fatti di Roma".

*“Art. 97. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*

*Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.*

*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.*

*Art. 98. I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.*

*Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.*

*Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.”*

*Buon andamento* e *imparzialità*, diversamente da quanto taluni asseriscono, non sono l'uno il presupposto dell'altra(e/o viceversa), afferendo invece a categorie concettuali assai distinte che, pur potendo concorrere congiuntamente alla caratterizzazione di una medesima attività, nondimeno possono benissimo sussistere e agire anche in assenza l'una dell'altra. Per entrare nello specifico, *efficienza*, *efficacia* ed *economicità*, “proprie” del *buon andamento*, possono risultare completamente indifferenti alla “co-sussistenza” con l'*imparzialità*; quest'ultima, di contro, può addirittura confliggere con esse, potendo cioè ostare al loro ottimale conseguimento.

Sembra inoltre arduo confutare che *buon andamento* e *imparzialità* non costituiscano categorie astratte, le cui definizione e interpretazione concrete siano in tal caso rimesse al personale codice valoriale del singolo dipendente pubblico.

E' invece esplicitamente affidata alla *legge* - strumento proprio di esercizio della sovranità popolare attraverso il Parlamento - l'organizzazione dei pubblici uffici affinché siano assicurati *buon andamento* e *imparzialità* dell'amministrazione. Per dirla più semplicemente, è la *legge* – e non i personali convincimenti - che fissa le regole e i riferimenti, cui ogni dipendente pubblico è tenuto ad attenersi, affinché i suddetti principi trovino piena attuazione.

Ed è proprio con *legge*, sia consentito dire incidentalmente, che - per iniziativa del governo Prodi prima e “affinato”, successivamente, nel corso del gabinetto Berlusconi (quindi da schieramenti politici contrapposti, circostanza che dimostra come tale istituto sia trasversalmente condiviso) – è stato introdotto ed è tuttora vigente nell'ordinamento italiano lo *spoils system* (per i vertici burocratici “contrattualizzati” della pubblica amministrazione): le cui disposizioni, a oggi, tranne che per alcune di esse concernenti aspetti di carattere meramente transitorio, risultano pienamente conformi al dettato costituzionale.

Ciò significa, banalmente, che lo *spoils system* – ovvero, la negazione in termini di qualsiasi pretesa di *terzietà* - non è in contrasto con *buon andamento* e *imparzialità*, risultando persino funzionale a questi ultimi (in quanto *i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*, art. 97 Cost.).

Cosa dunque, si permetta, osterebbe allora sul piano dei principi (di rango anche costituzionale) al passaggio dal sistema della *nomina vitalizia alla qualifica apicale* a quello del *conferimento a termine delle funzioni/qualifica apicali* relativamente al personale della carriera prefettizia (che, peraltro, già di suo *terza* non è)?

Se ne può certamente discutere sul versante della “praticità” e della “opportunità”, ma certo non opponendovi (a sproposito, per quanto detto) la sacralità e intangibilità della Costituzione.

D'altra parte, anche a volere continuare a rimanere rigorosamente nell'alveo *dell'atto di alta amministrazione* cui si informa la nomina pubblicistica, *il momento di raccordo tra funzione politica e funzione amministrativa* che ne costituisce l'essenza non può comunque prescindere dalla fiduciarità del rapporto intercorrente tra rappresentato e rappresentante, con le conseguenze che ne derivano (casi “Speciale” e “Mosca”, affrontati in precedenti occasioni).

Per altro verso, quello che sembra sfuggire a più d'uno, è che tanto maggiore è intenso il suddetto rapporto fiduciario tra *rappresentato* (governo di turno) e *rappresentante* (prefetto), quanto è parimenti ampio il margine di autonomia decisionale di quest'ultimo.

Senza andare troppo lontano e volgendo lo sguardo a situazioni di vita quotidiana.

Ciascuno di noi, se si “fida” di un proprio collaboratore, si limita ad assegnargli un obiettivo, lasciandogli al contempo ampia libertà sulle modalità di realizzazione. E' quando non ci si fida che si diventa invasivi, addirittura sospettosi, che si chiede conto in

continuazione dell'operato altrui, sottoponendolo a estenuanti verifiche (il che, si converrà, non appare esattamente funzionale alle *efficienza, efficacia, economicità...*).

Uno dei motivi fondamentali dei suoi successi militari, risiedeva nel fatto che Napoleone Bonaparte si circondasse di generali da egli scelti personalmente uno per uno, i quali, in ragione della piena fiducia loro accordata, godevano sul campo di battaglia della massima libertà di iniziativa e di azione nell'esecuzione dei piani dell'imperatore.

Beninteso, *fidarsi* non presuppone necessariamente *l'appartenenza, a prescindere, alla stessa parrocchietta*, anche se il “pericolo” c'è, è innegabile. Tuttavia, chi si oppone al superamento della “nomina vitalizia” - che, specie in un sistema che sembra ormai caratterizzato dall'alternanza, impedisce al governo di turno di scegliersi tutti i suoi “generali” - dovrebbe pur chiedersi, guardandosi intorno e sulla base dell'esperienza, quanto e se essa abbia giovato (e/o continui a giovare) al Paese e all'Amministrazione.

Si è proprio sicuri, dunque, che sia AP a sproloquiare, oppure...?

Potrà risultare sorprendente, in proposito, quanto accaduto, qualche tempo fa, nell'incontro per la definizione della “nota” scheda valutativa dei risultati conseguiti annualmente dai prefetti.

Nella circostanza, è stata l'Amministrazione (si ripete, l'Amministrazione) a insistere per circoscriverla alla sola attività meramente amministrativa dei prefetti, ritenendo che la valutazione afferente alla sfera più propriamente politica di essa non possa che rientrare nella piena discrezionalità dell'autorità politica. Un possibile esempio? I risultati conseguenti alle iniziative/decisioni adottate nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica. Si pensi, si soggiunge in questa sede, alla “gestione” del G8 a Genova nel 2001: al netto degli interventi della magistratura, dal punto di vista squisitamente “politico”, i risultati di quella gestione sono

stati ritenuti, dal governo non soltanto dell'epoca, sostanzialmente positivi o no? La risposta, quale che sia, chiunque è in grado di desumerla dai "comportamenti" degli esecutivi succedutisi da allora nei riguardi dei prefetti a vario titolo interessati a quella vicenda.

AP, nella circostanza del suddetto confronto con l'Amministrazione, si è con essa dichiarata d'accordo - da sola, se non si rammenta male - al punto da ritenere perciò sostanzialmente inutile e superflua la scheda valutativa suddetta e suggerendo pertanto, non ascoltata, di soprassedere alla sua adozione.

Le (eventuali) conseguenze dell'orientamento (condiviso da AP) della stessa Amministrazione, sono inevitabilmente quelle cui si è assistito in occasione del recente avvicendamento alla guida della prefettura di Roma. Punto.

E ancora: la tanto reclamata *cura e tutela dell'interesse generale*.

L'espressione è pretenziosa e vuota almeno quanto il consenso dalla medesima riscosso in parte degli ambienti prefettizi.

Domanda banale: cos'è, in concreto, *l'interesse generale*, quali ne sono i parametri certi di identificazione, in cosa è perciò riscontrabile in concreto, come perseguirlo?

Nessuno è in grado di offrire una risposta esaustiva, oggettiva e universalmente condivisa, che "esca dalle generali" e si attagli alle situazioni reali. Si può darne soltanto una

"delimitazione" relativa e - come in ogni democrazia di stampo liberale - a ciò concorre in misura decisiva l'orientamento espresso periodicamente da ciascuno di noi con il voto.

Volta per volta, *l'interesse generale*(relativo) - e afferenti priorità di intervento - si identifica con quello ritenuto tale dalla maggioranza di turno, che ne affida il perseguimento al parlamento e al governo, liberamente scelti, che ne hanno quindi la piena responsabilità.

Non vi è spazio, dunque - relativamente a coloro che, nell'assolvimento dei compiti istituzionali, sono deputati a rappresentare l'esecutivo - per idee e concezioni personali del *bene comune* e dell'*interesse generale*, persino quando si è chiamati a conseguirli in assenza di apposite direttive dell'autorità politica. Dovendo cercare, pure in tale eventualità, di farsi non portatori dei propri singoli convincimenti, ma interpreti dei presumibili orientamenti del governo di turno nelle questioni concrete.

Capita inoltre, non di rado, di sentire obiettare: *i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*(art. 98, Cost.).

Si permetta: *quale* Nazione?

Un'entità astratta, della quale ciascuno, come privato cittadino, ha legittimamente una *vision* soggettiva, o quella che si identifica nelle sue istituzioni democraticamente previste e insediate?

*\*Presidente di AP-Associazione Prefettizi*  
[a.corona@email.it](mailto:a.corona@email.it)

### ***Lo Stato "decotto"***

di Maurizio Guaitoli

C'erano una volta lo Stato e i... Prefetti!

Dal 1948 in poi, sembravano dei finti dimenticati(per loro, nemmeno una citazione nella Costituzione del 1947), mai troppo difesi pubblicamente, ma gettonatissimi dietro le quinte, perché senza di loro il Governo e tutta la classe politica, nonché qualunque maggioranza *pro-tempore*, sarebbero stati privi del "Grande Orecchio", attento, sensibile e informato sulle cose, più o meno segrete, della Provincia.

Finché c'era la Gpa(Giunta provinciale amministrativa, che controllava tutti gli atti dei comuni), lo Stato era "leggero". Costava, cioè, "poco", rispetto alla odierna elefantiasi burocratica, dovuta a mezzo secolo di espansione incontrollata di burocrazie locali, clientele politiche e gruppi di intermediazione tra finanziamento pubblico e impiego locale delle risorse. Fino ai primissimi anni '70, il costo del controllo era ridotto al minimo e mi pare di ricordare che quella fosse l'Italia del

miracolo economico... Poi, con l'avvento delle Regioni e dei Co.re.co, tutto è cambiato, assolutamente in peggio, come ogni cittadino di una certa età potrà facilmente riscontrare.

Il colloquio, poi, con il Prefetto, da parte di amministratori e responsabili locali, rappresentava lo strumento più sicuro per far arrivare al centro, attraverso le segrete stanze del potere, i suggerimenti, le proposte di mediazione, le richieste di intervento che, per mille diversi motivi, non potevano, o non era opportuno che transitassero attraverso i canali ufficiali usuali. Il potere dei Prefetti, quindi, è sempre stato "felpato", sottile e invisibile, avvolgendo tutte le Istituzioni, come la tela del ragno. Il Prefetto per molti decenni ha rappresentato il perno amministrativo dell'Italia unitaria e la sua missione discreta è stata sempre quella di ricostruire sinergie di rapporti, laddove, per colpa degli uomini o delle circostanze, una o più correnti di comunicazione centro-periferia (o periferia-Enti Locali) si fossero temporaneamente interrotte, in base a quei misteriosi *black-out* istituzionali, di cui abbonda il nostro ordinamento.

Eppure, con il tramonto della c.d. "Prima Repubblica" (debbo ritenere che la "Seconda" sia stata introdotta con la modifica del Titolo V della Costituzione!), anche il Prefetto sembra sia stato posto nel cono d'ombra della Storia, come strumento *obsoleto*, di un'Italia che si vuole sempre di più federalista e nella quale i Governi locali rivendicano competenze più incisive, per quanto riguarda l'ordine e la sicurezza pubblica, a discapito del ruolo e della figura del Prefetto.

Tuttavia, i processi di decentralizzazione sono sempre a doppio taglio: se non adeguatamente controllati, possono dar luogo a forme di concorrenza a dir poco sleale, con la liberalizzazione, più o meno totale, di autorizzazioni amministrative e con offerte al ribasso per sanità, scuola, etc.. Quindi, sarebbe bene, in generale, che lo Stato non sia ridotto a figura di comparsa, senza nessun potere residuo di regolazione e di armonizzazione.

D'altronde, fa mezzo secolo tondo tondo che mi aspetto un ragionamento (non dico un rimedio: sarebbe un miracolo!) su come contenere il vertiginoso aumento dei costi della Pubblica Amministrazione! Partendo dall'attuale disegno di legge sul federalismo fiscale, osservo che, senza la fissazione di *standard* nazionali, come si fa a dire se i burocrati di una certa regione, o di un determinato ente locale, sono pochi o troppi, se lavorano bene o male?

Sempre su questo punto: esiste una giustizia amministrativa (TAR), alla quale può fare ricorso il cittadino per impugnare atti e provvedimenti amministrativi, adottati da pubblici poteri. Ma qual è l'Autorità che può porre rimedio alle disfunzioni e alla disorganizzazione della Pubblica Amministrazione, su istanza dei cittadini e di altre Istituzioni?

Chi, tanto per capirci, ha il polso nazionale delle diverse situazioni organizzative e può, quindi, a ragion veduta imporre a un ente inefficiente un modello di gestione corretta e comportamenti organizzativi virtuosi?

E qui, a mio avviso, occorre, ripensare al ruolo dei Prefetti e a quello complessivo della nostra carriera. Iniziamo dal reclutamento, allora. Perché la SSPA recluta aspiranti dirigenti con concorsi che, tutto sommato, non sono di certo più severi dei nostri e noi, invece, offriamo ai nuovi entrati molto meno? Sì, è vero: sulla carta, la nostra carriera è "tutta" dirigenziale. Ma ci siamo pericolosamente dimenticati che, per essere "dirigenti", occorre una gavetta di non poco conto e bisogna passare filtri meritocratici, che tengano conto dei risultati della gestione raggiunti.

Quindi, primo ripensamento: innanzitutto, garantire l'equipollenza a un ventaglio di lauree specialistiche, ben più ampio di quello odierno.

Secondo: assegnare nei bandi un peso non inferiore al 50% all'attività lavorativa pregressa, prestata con merito presso altre PP.AA.. E qui, confesso, mi spingerei anche oltre: peserei, su base reddituale, ovvero della

ricchezza effettivamente prodotta, il lavoro svolto da libero professionista e/o in qualità di dipendente di aziende private, in base al semplice ragionamento della “proporzionalità” tra trattamento economico e livello di professionalità effettivamente posseduto.

Terzo: i vincitori di concorso assumono sin dall’inizio la qualifica di Vp Agg. E vengono impiegati per i successivi cinque anni, dopo la conclusione del corso iniziale di formazione (che dovrebbe avere durata al più “semestrale”), in posizioni di *staff*, studio e consulenza, senza rivestire responsabilità di direzione di strutture amministrative. Compiuti cinque anni di servizio, in base ai punteggi riportati nel corso del percorso professionale e in riferimento agli incarichi svolti, si viene inquadrati nella graduatoria dei Viceprefetti Ispettori (dirò poi perché riesumo quella qualifica!), dopo un ulteriore corso avanzato di formazione di un semestre.

E ora viene il... bello! Dunque, noi (prefetizi) nasciamo come *funzionari generalisti*. Oggi, che cosa è rimasto del *nomen*? Ben poca (o nulla) cosa, direi... Per esserlo davvero, dovremmo girare come... “trottole” all’interno di “tutta” la P.A. (enti locali e regioni compresi!), ricoprendo incarichi, come si dice, “a 360°” della competenza amministrativa attuale. Invece, ce ne stiamo imbullonati ai nostri posticini di funzione che, spesso, sono vere e proprie scatole... “vuote”! Il senso di un ritorno (al passato) alla dizione *Ispettore*, dopo

---

#### **Allegato**

*Chi vincerà tra “statalismo” e “federalismo”? O meglio: può esistere un federalismo amministrativo/fiscale senza un suo centro di gravità? Per il decentramento, come sapete, abbiamo già dato... Le riforme Bassanini degli anni '90 sono costate care al Paese, in termini di duplicazione delle funzioni e moltiplicazione della spesa pubblica (per un fattore maggiore di uno!). Chi doveva mollare organici e risorse finanziarie si è guardato bene dal farlo. Sicché, Governo e Parlamento hanno dovuto trovare risorse “fresche” per l’avvio delle nuove attività. Ma nessuno, a suo tempo, che abbia pensato a come evitare i rischi di diseconomie di scala, conseguenti alla dispersione geografica delle competenze, dal centro alla periferia. Sappiamo bene, infatti, come un malcelato senso di*

Viceprefetto, vuole stare a significare che la carriera finisce a Viceprefetto, alla cui qualifica si arriva con concorso, bandito dalla SSAI, al quale possono partecipare tutti gli “Ispettori” che abbiano maturato dieci anni di anzianità nel ruolo. Ispettori e Viceprefetti, oltre che impiegati presso il Ministero dell’Interno, sono obbligatoriamente “disseminati”, per almeno il 50% del loro periodo di servizio prestato nel ruolo rispettivo, in tutta l’Amministrazione dello Stato e della P.A. locale, in modo da acquisire il massimo di esperienze, in qualità di funzionari generalisti.

E poi? Semplice: dopo cinque anni di permanenza nel ruolo di Viceprefetti, si viene inquadrati, nel limite dei posti disponibili, in un ruolo chiuso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la qualifica di *General Controller* (G.C. nel seguito).

Al termine di questo articolo, riporto, in corsivo, un mio intervento, pubblicato a pagina praticamente intera - con uno pseudonimo - su di un quotidiano nazionale, certo non ostile all’attuale maggioranza parlamentare, in modo da rendere definitivamente chiaro il concetto. Gli incarichi al G.C. vengono dati da “tutte” le Autorità nazionali di Governo e, nei limiti dettati dalla legge, dai responsabili politico-amministrativi dei diversi livelli locali di governo.

Forse non è un granché, però in più di un quarto di secolo non mi è venuto niente di meglio in mente... Sarà l’età che avanza?

*autonomia renda impenetrabile a controlli centrali l’ente territoriale, che si sia visto assegnare le nuove funzioni, per “quota-parte”, rispetto a quelle in precedenza attribuite allo Stato. Di conseguenza, non esiste uno strumento normativo che consenta di procedere centralmente a controlli trasversali e comparativi di risultato e al contenimento/diminuzione globale della spesa pubblica relativa.*

*La cosa aggrava, tra l’altro, quella spaccatura drammatica Nord-Sud, che si manifestò fin dall’inizio della creazione dello Stato unitario, e che definirei come il geographical divide, per cui l’uguaglianza costituzionale dei cittadini è svuotata di senso, al pari della “obbligatorietà dell’azione penale”, impossibile da realizzare, come tutti ben conosciamo.. Tanto più oggi, chi nasce al Sud non ha minimamente le stesse*

chance di partenza, rispetto a un suo “gemello” del Nord. Basti pensare ai livelli di prestazione di servizi pubblici essenziali, come sanità, trasporti, ambiente urbano, sicurezza, allo sviluppo occupazionale... Allora, mi chiedo, da cittadino: che cosa vorrei, per vedere uscire questo Paese dall’attuale crisi? Vorrei, soprattutto, poter “dare i voti”, bocciando e promuovendo, “realmente”, meritevoli ed incapaci! Vorrei essere assistito, in questo, da un “Osservatorio Centrale”(una sorta di “Controllore Generale” per la verifica dei risultati e delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni, locali e centrali), che mi dicesse, dopo un attento esame comparativo: “Questa realtà organizzativa - che io cittadino pago, in tutto o in parte, con i miei soldi! - funziona bene e costa poco. Quest’altra, invece, tutta all’opposto...”. Poter fare le bucce, insomma, a qualunque aspetto organizzativo della macchina pubblica (ciò che oggi si fa, in via d’eccezione, attraverso i commissariamenti straordinari), sia essa un’amministrazione locale, piuttosto che un ufficio periferico dello Stato. E, una volta accertato chi mi costa tanto e produce poco (se “paragonato” ad altri che fanno le stesse cose!), vorrei che costui fosse messo da subito in condizioni di non produrre ulteriori danni!

Per capirci: anche l’organizzazione amministrativa delle giurisdizioni giudiziarie “deve” rispondere dei suoi risultati, in termini di costi e di efficienza/efficacia. Siamo la pietra dello scandalo in Europa, per l’assurda durata dei processi! Nonostante che il rapporto magistrati/popolazione sia da noi più elevato che negli altri Paesi! Ricordo ancora che i Magistrati “sono” funzionari pubblici, quindi assoggettabili a giudizio sui risultati raggiunti e sulle prestazioni rese. E, secondo voi, se la dovrebbero fare da soli una simile verifica? Ricordo, inoltre, che il federalismo amministrativo si regge sul “principio di sussidiarietà”. Istituto “stagionato”, inventato dalla Curia romana, quando c’erano grande confusione e conflittualità tra le varie figure del clero, priori, vescovi e cardinali, che cercavano di prevalere gli uni sugli altri, a colpi di editti e di bolle. In pratica: istituzionalizzati N livelli di governo (quello in cima alla piramide rappresenta la sintesi del potere centrale), il principio dice che, nell’ambito dell’esercizio delle proprie funzioni, nessun livello

superiore debba surrogare o sostituirsi a quello inferiore, qualora questi sia in grado di gestire, in modo autonomo ed esauriente, le competenze che la legge gli affida.

Dunque, ad esempio, essendo la Regione un ente intermedio di programmazione e di redistribuzione delle risorse, non potrà sostituirsi al Comune, per la gestione diretta di un servizio pubblico locale. Può, però, “dare i voti”, determinando come incentivare le buone pratiche e penalizzare quelle più costose e inefficienti, a parità di servizio erogato. Bene: chi sarà quella figura istituzionale, politico-amministrativa, che metterà la firma e verificherà super partes tutto ciò, rimettendo le sue conclusioni al livello di governo sovraordinato? Un funzionario della Regione, che conosce solo la realtà di cui fa parte e, oggettivamente, è assoggettato al condizionamento delle diverse situazioni locali? Come uscirne? La mia idea è semplice. Creiamo una Agenzia delle Garanzie, che risponda direttamente al Parlamento, dove convergano tutte le Authority esistenti, e creiamo la figura del “Controllore Generale” – italianizzando il modello anglosassone- che si occupi di verificare, sotto le varie angolature, il funzionamento dell’intera macchina pubblica. Al Controllore vanno riconosciuti i più ampi poteri d’accesso agli atti amministrativi (con il potere di nominare eventuali commissari ad acta per la relativa acquisizione) e l’esercizio generalizzato delle funzioni di Difensore civico.

Ma, soprattutto, al Controllore Generale (e sue articolazioni) spetta la verifica di secondo grado sui risultati dell’attività dei dirigenti, sulla base della customer satisfaction. Spetta a lui, attraverso i suoi incisivi poteri di verifica, assicurare risposte puntuali alla cittadinanza che lo interroghi in merito alle performance degli uffici pubblici, sul tipo di obiettivi attribuiti, alla loro congruità (rispetto alle aspettative dell’utenza) e al relativo grado di raggiungimento. Ecco: l’aumento del livello della customer satisfaction e le economie di bilancio rappresentano gli obiettivi dell’Agenzia e del Controllore. Il suo premio? Una quota parte dei risparmi conseguiti, a seguito della riduzione degli sprechi e del miglioramento di qualità/efficienza dei servizi pubblici. Vi sembra equo?(M.G.)

### **Stato, credito e imprese** di Angelo Araldi

In tempi di intimismo amministrativo e di decadentismo gozzettiano, fa bene apprendere, con la dovuta evidenza di stampa(II Sole 24 Ore, in primis), che il Governo sta valutando la possibilità di affidare alle prefetture un ruolo di garanzia e

di osservazione, relativamente alla fluidità dei rapporti fra credito e imprese.

Si tratta di un’ipotesi allo studio dei Dicasteri dell’Interno e dell’Economia, imperniata su una brillante iniziativa avviata di recente in Francia per monitorare il grado di reattività e di collaborazione del sistema

bancario a fronte delle richieste e delle aspettative del settore imprenditoriale.

Alla luce del *default* della finanza mondiale, vi è, infatti, l'esigenza di salvaguardare e rilanciare tanto i consumi quanto gli investimenti, come raccomandato da Enti autorevoli (Fondo Monetario Internazionale, Banca d'Italia, ecc.) e da studiosi equilibrati e lungimiranti di vari Paesi (Monti, Fitoussi, Trichet, ecc.).

A tal fine non deve, pertanto, mancare l'apporto finanziario delle banche che, lungi dal tesaurizzare, hanno l'onere di rinsaldare i rapporti con il mondo della produzione curando con particolare cura che le aziende esportatrici in particolare, non abbiano a patire carenze di liquidità e di affidamenti.

Appare necessario operare su una pluralità di fronti, secondo orientamenti e indirizzi di seguito appena abbozzati:

- avvio di linee di credito per le famiglie e per le imprese in difficoltà, per salvaguardare i flussi correnti di cassa, nelle transazioni ordinarie;
- creazione di forme agevolate di finanziamento *solving problem*, fondate non solo sulle garanzie patrimoniali ma anche sulla valutazione in concreto delle formule competitive e delle soluzioni aziendali proposte dai *player* economici;
- velocizzazione dei flussi finanziari verso le imprese, anche sulla base di intese o protocolli tra le banche e i sodalizi economico-produttivi. La finanza lenta è come la giustizia tardiva: arriva quando è tardi, è inefficace e non scongiura conseguenze esiziali;
- interposizione delle banche a titolo di garanzia e di asseverazione, nel caso di articolate transazioni in cui le imprese abbiano bisogno di immediate referenze ovvero di affiancamento nel *business* (*patronage*, fidejussioni, sottoscrizione di contratti, condivisione del rischio finanche alla temporanea partecipazione societaria o azionaria);

- condivisione di *best practice* di amministrazione fra banche e imprese e impostazione di *due diligence* per verificare costantemente il buon andamento dei comparti produttivi e delle aziende che si approvvigionano dei finanziamenti.

Gli osservatori più qualificati stimano in un biennio il periodo più critico e, quindi, si palesa necessario che tutti i soggetti a tal fine competenti si atteggino, d'intesa fra loro, con rapidità e con strumenti operativi efficaci e condivisi.

“*À la guerre comme à la guerre*”, recita un aforisma troppo noto per essere ulteriormente riecheggiato.

Se questo è il *milieu* emergenziale in cui ci muoviamo, al settore delle imprese si deve chiedere una ancor maggiore corresponsabilità nelle scelte strategiche anche di medio-lungo periodo, nella considerazione, tra l'altro, delle importanti ricadute occupazionali che il Paese non può disconoscere.

Del pari, gli istituti di credito hanno l'obbligo di fare un *endorsement* rispetto alle esigenze e alle prospettive formulate dalla politica e dalle aziende, rammentando che la finanza ha i piedi d'argilla se non si fonda su un tessuto produttivo forte e interrelato, vale a dire su un'economia reale di creazione e di trasformazione e non su fallaci alchimie numeriche di apprendisti stregoni.

*Quid iuris* per l'Autorità statale?

Vi può essere molto da fare anche per le Prefetture che, in questo momento storico e alle condizioni date, hanno l'opportunità di farsi parte diligente rispetto allo strenuo sforzo dei governanti nonché delle ansie e delle aspettative della periferia e segnatamente dei gangli produttivi del Paese.

Alla carriera prefettizia viene data la possibilità di scrollarsi qualche vetusta, autoreferenziale compulsione burocratica, addentrandosi, invece, in un ambito politico *lato sensu*, ossia più direttamente ascrivibile alla sensibilità sociale dell'istituto prefettizio.

E' questo, alla fin fine, che la Comunità si aspetta da una classe dirigenziale pubblica di grande tradizione.

A fianco dei competitori economici, degli amministratori eletti, delle banche e delle autonomie funzionali, le Prefetture possono facilitare e indurre sinergie virtuose, rendendosi interpreti – pienamente e a buon diritto – delle linee strategiche formulate dal Governo nella problematica di che trattasi.

In concreto.

Nelle Prefetture potrebbero essere riunite (anche tramite le Conferenze Permanenti) apposite sessioni, estremamente operative, in cui si esaminino, settore per settore, le reali sofferenze delle imprese e lo specifico apporto fornito dalle banche.

Quanto sopra in maniera continuativa e con frequenti appuntamenti di verifica.

Le situazioni problematiche verrebbero attentamente scerverate in un rapporto trilaterale impresa–banca–prefettura, anche con il coinvolgimento degli altri uffici statali,

---

*Si permetta una breve nota a margine dell'interessantissimo contributo di Angelo Araldi.*

*E' noto come una delle ricorrenti litanie ammannite alla pubblica opinione consista nell'asserire che le pubbliche amministrazioni costituiscono un freno all'economia reale.*

*A Rimini, in sede di Conferenza permanente, su iniziativa della prefettura, è stato di recente avviato un tavolo "pubbliche amministrazioni-associazioni rappresentative del mondo produttivo", per consentire alle istanze della "società che produce" di rappresentare le problematiche di ordine generale nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.*

*Una volta individuate, tali problematiche potranno essere singolarmente esaminate in sede di*

delle camere di commercio e dei sodalizi di categoria.

I Prefetti terrebbero costantemente informato il Governo, dando conto delle soluzioni rinvenute, delle questioni inevase e degli eventuali, ulteriori strumenti legislativi, regolamentari o amministrativi necessari per recuperare le situazioni più difficili.

Questo è il ruolo di una classe prefettizia che voglia tenere il passo dei tempi, fuori da logiche di piccolo cabotaggio o endoministeriali.

Prima di reclamare patenti di legittimità o lettere di credenziali ai più vari livelli ordinamentali, politici o amministrativi, è lecito, di grazia, domandarci, tutti quanti, se ci riteniamo qualificati(e parimenti motivati) per svolgere, in questo nostro Paese, un ruolo non da comprimari ma da veri e propri primattori, non con lo stomaco dei passacarte ma con il respiro e con l'ampiezza dei condecisori politici?

E sto parlando di sensibilità politica, non di compromissioni partitiche.

*Conferenza(anche a "sezioni separate", appositamente formate di volta in volta in funzione dei problemi da affrontare) per una loro soluzione in sede locale – attraverso, per esempio, lo snellimento delle procedure previste – ovvero, nel caso ciò non risulti percorribile, segnalando le questioni medesime ai competenti livelli istituzionali sovraprovinciali per gli interventi che saranno ritenuti.*

*E' stato altresì previsto che, nel prosieguo, potrà essere considerata l'eventualità della costituzione di un Osservatorio permanente.*

*Staremo a vedere.*

*Antonio Corona*

*viceprefetto vicario prefettura di Rimini-u.t.g.*

### **Articolo 132 della Costituzione: dallo stallo a una possibile soluzione**

di Marco Baldino

Sono diciotto, fino a ora, le consultazioni referendarie tenutesi in applicazione del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, riguardante i distacchi territoriali di comuni da una provincia o da una regione all'altra. La stragrande maggioranza ha dato esito positivo in ordine alla modificazione territoriale proposta.

Tuttavia, nessuna di queste decisioni popolari ha tagliato il traguardo del completamento legislativo dell'*iter*.

Perché questa sfasatura fra progettualità e effettiva realizzazione?

Le ragioni sono molteplici e non facilmente sintetizzabili in tipologie che, spesso, tradiscono la peculiarità geopolitica

della singola situazione locale. Tuttavia, in sintesi, si può immaginare che la tendenza conservatrice al mantenimento dello *status quo*, da un lato, e la farraginosità del meccanismo previsto, dall'altra, abbiano finora contribuito all'effettivo insuccesso di una disposizione creata al fine di privilegiare le reali "affinità elettive" fra le popolazioni rispetto alle storiche decisioni, talvolta prese "a tavolino", di aggregazione geogiuridica assunte in fase costituente.

Su tutto, credo, risiede una ancora non ben definita disciplina della necessità dell'incontro fra la volontà dell'ente centrifugo, ossia quello promotore del "distacco", rispetto all'ente centripeto, ossia quello che deve "ricevere" la nuova realtà e che, molto spesso, è una regione a statuto speciale che ha disciplinato anche i suoi confini a livello costituzionale e che, in ogni caso, può mostrarsi timorosa che le proprie peculiari prerogative possano venire compromesse in caso di allargamento territoriale.

Giova comunque ricordare che fino a circa tre anni or sono il "132" era uno di quegli articoli della Costituzione che suscitava l'interesse soltanto degli studiosi della materia. Poi, nell'ottobre del 2005, è scoppiato il "caso Lamon", il primo comune che, utilizzando la normativa costituzionale sulla mobilità geopolitica, ha deciso, mediante *referendum*, di abbandonare il nativo Veneto e di transitare nel più conveniente Trentino-Alto Adige.

Successivamente, lo stesso itinerario è stato compiuto da moltissime altre comunità territoriali, attratte, soprattutto, dalle migliori condizioni offerte dalle regioni a statuto speciale o anche da quelle regioni ove maggiori sono l'attenzione e la cura riservate alle realtà comunali.

Quando, fra queste entità geografiche, l'anno scorso comparve anche il nome della blasonatissima Cortina, il precedente Governo decise di correre ai ripari, nell'intenzione di riequilibrare i confini statuali che minacciavano velleità centrifughe seriamente compromettenti l'equilibrio nazionale nel suo

complesso. E, pensando che una riforma seria e duratura debba andare direttamente alla fonte, approvò un disegno di legge di modifica del secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione.

Quel disegno di legge, come molti suoi "collegli", naufragò in sede di scioglimento anticipato del parlamento, ma il suo contenuto è ora stato ripreso da una proposta di legge costituzionale, l'atto camera n. 1221, avente quale prima firmataria proprio l'onorevole Lanzillotta, all'epoca ministro con delega agli affari regionali e le autonomie locali.

Come premessa, va sottolineato che l'originaria formulazione dell'articolo 132 della Costituzione, voluta dai Padri Costituenti, tendeva a privilegiare il criterio storico-geografico della ripartizione precostituita, pur lasciando aperta la possibilità che cittadine o piccoli centri, legati fra loro da vincoli storici e di natura economico-sociale, ma separati da confini regionali sentiti come artificiosi, potessero realizzare la volontà di ricostituirsi in una stessa area geoculturale. Ma l'estrema macchinosità della procedura, accentuata dalla successiva normativa di attuazione, aveva di fatto cristallizzato la situazione.

Con la riforma costituzionale del 2001, l'articolo in questione venne modificato introducendo il principio della "maggioranza delle popolazioni interessate" quale soggetto deputato a realizzare la mutazione. Espressione che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 334 della fine del 2004, ha interpretato come riferentesi "*soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione*".

Se a tale circoscrizione di ambito sommiamo la maggiore vivacità politica dei nostri comuni, soprattutto grazie alle "pari opportunità" concesse dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la *movida* attuale non sembra poi una eresia. E non è una eresia neppure la necessità compensativa avvertita dal governo.

Il citato disegno di legge intende proprio individuare in maniera

incontrovertibile la sfera delle “popolazioni interessate” chiamate a esprimersi sulla proposta di distacco e di conseguente aggregazione. Per quanto riguarda il distacco di intere province, vengono individuate le due regioni interessate; per quanto riguarda il distacco di comuni, si tratta delle due province (nei ruoli di cedente e acquirente) delle due regioni coinvolte nel processo.

La formulazione del testo di legge all’esame del parlamento, quindi, si basa essenzialmente su tre momenti, la cui enumerazione testuale è altresì testimone di quella opera di “restringimento misurato” adottato dal governo.

“Si può con legge della Repubblica (...)”, posto ad enunciazione dell’articolato, si individua il momento essenziale – contrariamente alla precedente “equi-indeterminatezza” – dell’intero procedimento nell’atto legislativo primario, che vede, dunque, protagonista, e non solo notaio, il parlamento. Inoltre, il pronunciamento parlamentare è rafforzato dal coinvolgimento diretto di entrambi i consigli regionali interessati che, dice la norma, debbono essere “sentiti”. Il suddetto coinvolgimento rappresenta quell’aspetto “macro-istituzionale” essenziale a definire un procedimento che, pur partendo al basso, per il suo perfezionamento va a incidere su equilibri che il singolo comune a volte non è in grado neppure di immaginare.

Il momento centrale è, come si diceva, quello referendario, nel quale, tuttavia, si sottolinea inequivocabilmente che a esprimersi dovranno essere le due entità (provinciali o regionali) interessate, ossia sia quella che abbiamo chiamato “cedente”, sia quella che abbiamo denominato “acquirente”.

Questo secondo momento, poi, dovrebbe fungere anche da filtro, prima di arrivare al coinvolgimento più ampio previsto dal livello primario-finale. Infatti, come si legge nella relazione al disegno di legge, “(...) l’emersione e la valutazione di interessi locali contrapposti già nella fase referendaria consentirebbero di evitare, attraverso una

*eventuale valutazione negativa tale da precludere la proposta di un disegno di legge statale, un inutile spreco di attività parlamentare (...)*”.

Ad avviare comunque il complesso procedimento, dovrebbe essere “*l’iniziativa della provincia o del comune, previa approvazione delle rispettive popolazioni secondo le norme dei propri statuti*”.

La proposta dovrà quindi essere sostenuta – nelle forme che ogni ente locale riterrà opportuno di adottare – dalle popolazioni locali degli enti direttamente coinvolti nel processo di variazione territoriale.

Viene in tal modo lasciata ampia libertà nella scelta del mezzo consultivo, senza imporre la precedente opzione referendaria: e ciò sia per consentire ai governi locali la più ampia e libera scelta organizzativa, sia per non complicare troppo la procedura che, in ogni caso, in un secondo momento avrebbe comunque il naturale sbocco nel *referendum*.

Il disegno di legge approvato dal precedente governo aveva avuto il parere favorevole della “conferenza unificata” che, tuttavia, aveva formulato la raccomandazione che, per le modifiche territoriali che coinvolgono le regioni a statuto speciale, si dovrà far riferimento “*alle procedure specificatamente previste al riguardo dai rispettivi statuti*”. Ciò in quanto, ad avviso delle regioni ad autonomia differenziata, l’articolo 132 della Costituzione non troverebbe applicazione per i loro rispettivi territori.

Successivamente, tuttavia, la corte costituzionale, con sentenza n. 66 del 2007, ha difformemente interpretato il citato articolo, sostenendo che esso si riferisce “*a tutte le regioni*” indicate nell’articolo 131, ossia anche a quelle ad autonomia speciale, aggiungendo, altresì, che “*nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali*”.

L’attuale disegno di legge non affronta esplicitamente questo tema.

Lo fa, invece, un disegno di legge “parallelo”, ma di natura ordinaria, presentato dai senatori altoatesini, l’atto senato n. 1045.

In tale provvedimento, dedicato alle modifiche da apportare alla legge n. 352 del 1970, che disciplina i *referendum*, all’articolo 4, che modifica l’articolo 45 della suddetta legge n. 352/1970, è esplicitamente previsto che, in caso di esito positivo della consultazione, il presidente del consiglio dei ministri presenti al parlamento il relativo disegno di legge *ordinario o costituzionale* sottintendendo, quindi, che se la modificazione territoriale interessa una

regione a statuto speciale, ogni sua modifica territoriale debba avvenire con la norma di rango supremo, cui appartengono anche i rispettivi statuti.

Pur permanendo, dunque, una situazione di stallo, dal “combinato disposto” di questi due provvedimenti legislativi si attende una risposta definitiva che metta ordine in una materia in cui la voglia di giocare, ossia le aspirazioni delle popolazioni, sta correndo molto più velocemente delle regole del gioco stesso.

### ***AP-Associazione Prefettizi informa(An.Cor.)***

Si trascrive **stralcio** della **lettera aperta**, in data 5 dicembre 2008, inviata da **AP al Signor Capo del Dipartimento per le Politiche del personale dell’Amministrazione civile** e per le Risorse strumentali e finanziarie.

“”**Oggetto: Bando di mobilità per la carriera prefettizia ai sensi del decreto ministeriale 3 dicembre 2003, di cui alla circolare ministeriale n. 44 del 25 novembre 2008.**

*Per quanto consta, salvo che in ragione del mancato possesso della qualifica richiesta, la vigente disciplina consente, senza alcuna possibilità di esclusione, l’ammissione di tutti i funzionari prefettizi interessati alle diverse procedure di mobilità previste dal d.m. 3 dicembre 2003.*

*Con telex del 21 novembre u.s., codesto Dipartimento, nel dare notizia dell’avvio della procedura per l’assegnazione dell’incarico di capo di gabinetto alla prefettura di Vicenza-ufficio territoriale del governo, ai cui fini è richiesto tassativamente il possesso della qualifica di viceprefetto, ha precisato che “(...) possono partecipare anche i funzionari che hanno frequentato il XXII corso di formazione per l’accesso alla qualifica di viceprefetto. (...)”.*

*Ne discende che, almeno a fare data da quella del suddetto telex, l’Amministrazione ha riconosciuto a ogni effetto ai “neo-viceprefetti” il possesso della qualifica di viceprefetto (di converso, si perdoni l’osservazione lapalissiana, gli stessi non avrebbero alcun titolo a partecipare*

*alla procedura per l’assegnazione del predetto incarico a Vicenza).*

*Successivamente, con circolare n. 44 del 25 novembre u.s., è stata avviata la procedura di mobilità per la copertura dei posti di funzione da viceprefetti.*

*In relazione a tanto - e per quanto non facendone, siffatta circolare, alcuna specifica menzione - appare indubitabile che alla procedura di mobilità in parola possano partecipare pure i “neo-viceprefetti”, che, tra l’altro, sono stati nel frattempo ammessi al bando di mobilità straordinaria per i dirigenti con la qualifica di viceprefetto, di cui alla circolare di codesto Dipartimento n. 46 del 2 dicembre u.s..*

*Al fine, comunque, di scongiurare ogni eventuale motivo di incertezza e confusione al riguardo - da cui potrebbero scaturire pregiudizievoli conseguenze, per quanto non volute, in danno di taluno dei potenziali interessati - si permetta di suggerire l’immediata diramazione di indicazioni che chiariscano nei sensi suesposti la rappresentata situazione, sempre che a ciò non ostino motivi dei quali, in tal caso, si invita a dare subitanea notizia a questa e alle altre organizzazioni rappresentative del personale della carriera prefettizia.*

*Si prega altresì di considerare la possibilità, per evidenti motivi, di differire contestualmente il termine per la consegna da parte degli interessati dell’apposito modello di dichiarazione, al momento fissato al 12 dicembre p.v..*

*Il Presidente  
(Corona)””*