

da un'idea di Antonio Corona

# *il commento*

raccolta di opinioni e punti di vista

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

anno IX  
quindicesima raccolta(1 agosto 2012)

*ultim'ora*

## **Speciale spending review**

***Il Senato della Repubblica ha approvato ieri, 31 luglio,  
il disegno di legge di conversione del decreto-legge  
che passa ora alla Camera dei Deputati.  
Si.N.Pre.F. e AP-Associazione Prefettizi  
hanno inviato oggi una nota congiunta  
alla Sig.ra Ministro dell'Interno,  
Annamaria Cancellieri,  
evidenziando le criticità contenute nel testo  
e chiedendo un nuovo, deciso intervento in proposito  
nelle competenti sedi  
(il testo integrale è riportato nella rubrica  
AP-Associazione Prefettizi informa).***

**In questa raccolta:**

- ***La crisi, la diagnosi e la terapia, gli interventi, la spending review,*** di Antonio Corona, pag. 2
- ***Italia di Costituzione malata?,*** di Maurizio Guaitoli, pag. 4
- ***La spia che viene dal Web,*** di Massimo Pinna, pag. 7
- ***In ricordo di un Amico,*** di Marco Baldino, pag. 8
- ***AP-Associazione Prefettizi informa(an.cor.),*** con il **testo integrale della lettera congiunta Si.N.Pre.F.-AP, in data 1 agosto 2012, sulle problematiche correlate alla iniziativa legislativa governativa in materia di spending review, alla Sig.ra Ministro dell'Interno, Annamaria Cancellieri,** pag. 9

**Approfondimenti**

- ***Il sistema dei controlli nella organizzazione delle amministrazioni pubbliche,*** (seconda e ultima parte), di Giuseppe Pompella, pag. 14

## ***La crisi, la diagnosi e la terapia, gli interventi, la spending review***

di Antonio Corona

*“È uno di quei giorni che ti prende la malinconia che fino a sera non ti lascia più (...) e non c'è niente di più triste/in giornate come queste che ricordare la felicità sapendo già che è inutile ripetere: chissà? Domani è un altro giorno si vedrà(...)”.*

*Sconforto al posto di malinconia.*

Più o meno questo è lo stato d'animo che può insinuarsi in quanti, magari anche soltanto per pura sorte, *da* e *per* tempo abbiano prefigurato quanto sta accadendo (e cause relative) e ipotizzato i possibili sentieri da esplorare.

Interessa poco, a questo punto, risultare eleganti o ineleganti.

In un mondo affollato di *“l'avevo detto, io!”* (ovviamente, *a babbo morto...*), c'è chi invece può documentare quanto sostenuto in tempi non sospetti mentre intere moltitudini sostenevano altro (con in testa celebrati esperti, non di rado rivelatisi semplicemente pretesi tali).

In allegato, e sempre che possa interessare qualcuno, ecco pertanto cosa lo scrivente osservava mesi e mesi fa su queste stesse colonne (tralasciando il tanto scritto anche successivamente).

*Vabbé, bbbbravo: e allora?*

E allora...

Allora, con il consueto, massimo rispetto delle opinioni altrui, in particolare di quelle di coloro che ne sanno (o dovrebbero saperne) assai di più dell'insignificante e oscuro viceprefetto (vicario, ad Ancona), e salvo che il *trend* in atto non subisca significative mutazioni, la priorità principale per uscire dalla crisi è forse quella di sconfiggere la speculazione. Punto e a capo.

Tasse, *spending review*, riforme, tutto inutile, anzi dannosissimo, se tutti i sacrifici vanno poi in fumo a ogni asta di *titoli di Stato* in un battere di ciglia.

La BCE può e deve svolgere un ruolo fondamentale, è tra l'altro l'unica istituzione europea che attualmente può agire in tempo

reale, a differenza di tutte le altre impegnate a impantanarsi in innumerevoli e infiniti vertici.

Per altro verso, le logiche *anti-spread* potrebbero non rivelarsi “la” soluzione.

Più che mantenere in un ragionevole *range* le distanze tra gli interessi dei *titoli* dei diversi Stati, ciò che probabilmente veramente conta è piuttosto che tutti tali interessi siano comunque tenuti bassi.

Viceversa, il rischio è che gli interventi della BCE risultino alla fine vani se non, paradossalmente, idonei ad attirare *rider* da ogni dove (nonché a fare lievitare la svalutazione dell'*euro*).

Occorre mettere al riparo le politiche di risanamento dalla pirateria finanziaria.

E poi, *perché no?*, rinegoziare gli accordi in sede europea, non per sottrarsi, bensì per potere essere in grado di rispettare puntualmente gli obblighi assunti.

Con tutta la buona volontà, per quanto riguarda l'Italia il *fiscal compact* è probabilmente sostenibile soltanto con ritmi di crescita non inferiori al 4/5% l'anno poiché, per esigenze di riduzione del *debito pubblico*, una notevole porzione della ricchezza prodotta (intorno al 3% del P.i.l.) dovrebbe essere inevitabilmente destinata al macero.

4/5% l'anno per venti anni circa: *qualcuno ci crede davvero, a iniziare proprio dalla Germania? Perché dunque tanta (sua) granitica ostinazione?*

Sempre con il sincero e convinto auspicio di stare a dire una montagna di stupidaggini, in ogni caso, se non si blocca la speculazione, non si va da nessuna parte.

Ci saranno sicuramente tante occasioni per tornare sull'argomento da non dovere necessariamente e ulteriormente annoiare lo stoico (eventuale) lettore.

Qui, ora, i più sentiti *in bocca al lupo!* ai *SuperMario* nostrani, Monti e Draghi.

Con una piccola, sommessamente avvertenza.

Si possono chiedere e ottenere rinunce purché chi vi sia sottoposto ne veda e tocchi con mano i benefici.

Altrimenti...

Hai voglia a ripetere “Domani è un altro giorno, si vedrà”.

*L'impressione, forte, è che l'Europa pare stia sottovalutando una minaccia del genere, ritenendo invece che misure “lacrime e sangue” adottate(e da essa imposte...) singolarmente dai diversi Paesi siano in grado di fronteggiare e ribaltare la situazione.*

*Raggela il solo pensare che se gli interessi del debito pubblico dei singoli Stati dovessero rimanere alti per effetto di una speculazione pilotata, non ci saranno patrimoniali, i.c.i., riforma delle pensioni, modifica dell'articolo 18 che possano tenere. I miliardi di euro così raggranellati a fini di risanamento dei bilanci sarebbero divorati da un inesauribile buco nero.(...)”*

*(Corona, A., La “carta Monti”(a proposito: benvenuta, Ministro Cancellieri!), il commento, XX raccolta 2011-27 novembre 2011, www.ilcommento.it)*

*“A sentire gli esperti nostrani, per continuare con i massimi istituti finanziari europei e mondiali(agenzie di rating escluse?) e addirittura con i principali leader politici di altri Paesi, l'Italia è sì gravata da un debito pubblico pesantissimo, ma i fondamentali della sua economia sono solidi e la sua situazione non è minimamente paragonabile a quella, per esempio, della Grecia.*

*Inoltre, le manovre finanziarie varate in questi ultimi mesi dal precedente Governo di centrodestra sono state sempre accolte favorevolmente in sede internazionale(al netto dei sorrisini di Angela e di Sarko'...).*

*Se così è, perché mai ci si ritrova allora a questo punto?*

*Per l'aumento verso le stelle dello spread Btp-Bund, con il conseguente, grave appesantimento degli interessi da pagare sui titoli (peraltro sempre) piazzati - è stato detto - aumento che da molti è stato ricondotto ai problemi di credibilità personale a livello internazionale del premier Berlusconi.*

*Viene però da chiedersi come mai il tasso di interesse sui titoli suddetti, a breve o medio/lungo termine, non abbia valicato la soglia del 7,5%(circa)...*

*È noto che un Paese che perda affidabilità circa la sua capacità di onorare i debiti contratti, per continuare a finanziarli sia inevitabilmente costretto a pagare interessi via via più elevati, che tendono immancabilmente a lievitare(si ricorderà cosa accadde con i titoli argentini).*

*Quello che è accaduto per l'Italia e i titoli nostrani: ma non oltre un certo limite.*

*Qualche giorno dopo il suo insediamento, il neo Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, ebbe a dichiarare che, nel medio periodo, il nostro Paese avrebbe potuto tranquillamente sopportare(sarebbe cioè stato per esso sicuramente solvibile) un tasso di interesse dei propri titoli intorno all'8%*

Il rischio è che salti tutto per aria.

“(...)”

*Sarà stata di certo una coincidenza. Nondimeno, se non si rammenta male, dopo quelle dichiarazioni la corsa dello spread fece registrare una ulteriore, improvvisa accelerazione, andandosi però d'un tratto a stabilizzare sul ricordato 7,5%, benché sulle prime si fosse veramente paventato il disastro.*

*Senza alcuna velleità da economista di professione, ma semplicemente quale ipotesi tra le possibili altre, confutabile dai fatti in qualsiasi momento, nonché al netto degli interventi effettuati dalla Bce, si potrebbe dedurre che gli investitori(/speculatori) abbiano spinto tale interesse al limite della supposta, effettiva solvibilità(stando almeno alle dichiarazioni rilasciate dalla massima autorità monetaria nazionale). Non avrebbero cioè scommesso sul rischio di insolubilità dell'Italia(forse avendo tratto insegnamento da quanto avvenuto con la Grecia e, prima ancora, con l'Argentina), ma lucrato giocando sul sicuro.*

*Se così fosse, potrebbe allora asserirsi che se il tasso di interesse dei titoli italiani(e ovviamente non soltanto di quelli) dipende in linea di principio dalla credibilità del nostro sistema-Paese, alla speculazione ciò interessa relativamente, indaffarata com'è a sfruttare e a creare esclusivamente le situazioni da dove trarre il maggiore profitto. (...)*

*In tal modo argomentando, come escludere perciò che le più recenti manovre finanziarie, compresa quella del Governo Monti, potrebbero rivelarsi in parte o del tutto inutili a fini di risanamento interno e di anticipato pareggio di bilancio?*

*Anzi, gli interventi già adottati o tuttora in itinere potrebbero alla fine contribuire involontariamente a prolungare l'esposizione dell'Italia all'azione della speculazione internazionale.*

*Con i sacrifici imposti alla popolazione, la “mucca”(Italia) si starebbe cioè rifornendo di altro latte da mungere... Gli interessi sui titoli di Stato, pur tra oscillazioni varie, potrebbero perciò continuare a rimanere elevati, ma non oltre un certo tetto, per tutto il tempo della loro presunta, effettiva solvibilità.*

*Da tempo, chi ne ha la responsabilità, sta spiegando al Paese la necessità delle misure assunte con l'esempio delle rinunce cui una qualsiasi famiglia è costretta per ristrettezze di bilancio.*

*Ma se, per quanto detto, la questione fosse in altri termini?*

*Gli strumenti classici di intervento non servirebbero assolutamente a nulla, se non a spremere ulteriori risorse, fino a esaurirle, che cadrebbero nelle mani di speculatori se non, peggio, di veri e propri... strozzini internazionali.*

*Uno Stato che metta all'asta i titoli del suo debito, è un po' come una impresa quotata in borsa che li cerca di finanziarsi.*

*E in borsa si gioca, le regole non sono quelle classiche che regolano il bilancio della famiglia, si bluffa, talvolta si bara, la spregiudicatezza è di casa, non sono rare le scalate ad aziende volutamente prima svalorizzate, nonostante siano fondamentalmente sane, per essere poi rilevate a prezzi stracciati: non si vorrebbe proprio che il nostro Paese (e non solo il nostro) si sia attrezzato per giocare a tressette in un tavolo da poker... (...)*

(Corona, A., *La crisi: il timore della diagnosi (e prognosi) errata, il commento*, XXII raccolta 2011, 10 dicembre 2011, [www.ilcommento.it](http://www.ilcommento.it))

*“Ci si limita a osservare soltanto che, ove la strategia anti-crisi adottata dall’attuale Esecutivo sia parametrata su presupposti contraddetti dall’andamento dello spread, qualche interrogativo sulla sua reale efficacia risulti comprensibile. Come ipotizzato in precedente occasione, non si vorrebbe che ci si sia attrezzati a giocare una partita di tressette in un tavolo da poker. (...)*

*(...) non pare infondato ipotizzare che, per effetto di quel patto (fiscal compact, n.d.a.), nei prossimi anni si divaricherà ancora di più la forbice tra i Paesi attualmente meno e più indebitati.*

*A differenza di Germania, Francia e perfino Spagna, l’Italia sarà costretta a destinare enormi risorse al ripianamento del debito pubblico, anziché allo sviluppo e alla crescita. Sempre che non si sia costretti a recuperarle con ulteriori tasse...*

*Corre così il rischio di essere letteralmente spolpata, di diventare il parente povero (non solamente) dell’Europa.*

*Per quanto ovviamente, involontariamente ed eventualmente procurato: a vantaggio, tra gli altri... se non soprattutto, della speculazione finanziaria che gira e che sembra essere il principale nemico da affrontare?”*

(Corona, A. *E la crisi va... , il commento*, II raccolta 2012, 23 gennaio 2012, [www.ilcommento.it](http://www.ilcommento.it))

### ***Italia di... Costituzione malata?***

di Maurizio Guaitoli

*Finalmente!*

Tutti hanno capito che le Regioni, Province, etc. costituiscono una immensa macchina mangiasoldi, buona solo a moltiplicare fameliche burocrazie e tribune politiche, affollate di seconde e terze linee, da mantenere a vita! E, come se non bastasse, a quanto pare, ancora una volta, la Sicilia tenta di farsi... “Stato”! Se non altro, la sua attuale somiglianza con il rischio di bancarotta della Repubblica italiana, nel suo insieme, è davvero impressionante! Gli amministratori dell’Isola, da molti anni a questa parte - senza alcuna distinzione di colore politico! - hanno “gonfiato” a dismisura (come la rana di Fedro, invidiosa della stazza del bue-Italia) il *debito pubblico regionale*, spinto sulla soglia del *default* da generazioni di politiche scellerate, fautrici della più spregiudicata “spesa allegra”.

Riprendo tali e quali i miei editoriali di “appena” 20anni fa, che all’epoca pubblicai su organi di stampa nazionale. Come nel 1992, verifico che si sta ricreando una pericolosissima rottura Nord-Sud per... “sforzo di trazione” (si vedano, da un lato, le dichiarazioni di Maroni - “il Nord non

*pagherà per il Sud!” - e quelle di Lombardo sulla “volontà di autonomia” di una Regione siciliana che si sente sfruttata dal Nord!). Il rischio è che le... “Due Italie” collassino per reciproca implosione. Ricorsi storici, a quanto pare... Ricordo benissimo come, vent’anni fa esatti esatti, quella che qualcuno di molto autorevole definì, per disperazione, una “geniale idea”, mi costò però molto cara, per averla osata divulgare pubblicamente, portandola all’esterno dei circuiti delle veline riservate.*

Il mio semplice punto di partenza fu: *quale analisi originale dare all’assassinio di Salvo Lima?*. A me parve del tutto ragionevole e conseguente ipotizzare un modello di rottura longitudinale politico-istituzionale, tra Italia del Nord e quella del Sud, per la compresenza di due strategie uguali e contrarie: l’una secessionista della neonata Lega Nord; l’altra di matrice stragista-autonomista di Riina, di cui l’omicidio Lima rappresentava il primo caposaldo. Così, pubblicai un primo, lungo intervento a tutta pagina, ospite di un quotidiano “elettorale” (ovvero, di una di quelle testate che nascevano in prossimità di

elezioni amministrative di rilievo, come quelle regionali, e scomparivano poi altrettanto velocemente, subito dopo la pubblicazione dei risultati elettorali definitivi), diretto dall'allora On.le Franco Fausti. In quel saggio, per la prima volta, lanciavo, nel panorama di una sconcertatissima opinione pubblica italiana, un netto e preciso segnale di allarme, dal punto di vista geo-strategico, qualificando l'origine e la natura dell'effettivo pericolo di una Sicilia che si fosse staccata definitivamente dall'Italia.

L'*Isola*, infatti, per sua stessa collocazione naturale, si è sempre configurata, dal punto di vista geo-strategico, come un'autentica "portaerei" sul Mediterraneo (ambitissima, quindi, dalle due Superpotenze della Guerra Fredda, Unione Sovietica e Stati Uniti d'America). Per di più, come noto da sempre, la Sicilia è "sede" di uno dei poteri mafiosi più diffusi nel mondo (e soprattutto in America, per le note vicende legate alle fortissime correnti migratorie di poverissimi cittadini italiani nei primi anni del '900), in grado di accumulare immense fortune, ben nascoste in una miriade di paradisi artificiali. Mi venne quindi da pensare che se la Sicilia avesse acquisito dignità statale, legiferando autonomamente e costruendo per conto proprio il suo sistema istituzionale e di relazioni internazionali, avrebbe con ciò realizzato - a quasi mezzo secolo di distanza - il sogno mafioso di diventare Stato essa stessa. Il progetto autonomista, del resto, era già nato molti anni prima, in occasione dello sbarco alleato, quando le "eminenze grigie" di Oltre Atlantico fecero addirittura trapelare ai boss di allora la possibilità di aggiungere la stella siciliana nientemeno che alla bandiera degli Stati Uniti d'America!

Una *Sicilia-Stato*, osservavo, sarebbe diventata, in un solo battito di ciglia, la Nazione più ricca e benestante del mondo, richiamando da ogni parte del globo il denaro illecitamente accumulato dalle sue mafie, attraverso traffici di ogni tipo (droga, gioco, prostituzione, armi, usura, etc.).

Contestualmente, articolai un saggio di sintesi sullo stesso argomento, chiedendo ospitalità a una delle riviste più lette del settore della sicurezza, pubblicata - con cadenza mensile - dal più grande sindacato autonomo di Polizia dell'epoca. La mia intenzione era di richiamare, sul delicato argomento, la puntuale attenzione degli operatori di base della sicurezza. Rimane uno dei micro-misteri d'Italia il "perché" io ci abbia rimesso in carriera e umanamente, senza una spiegazione logica. *E, oggi*, che si ripongono, in pratica, "tutte" le premesse di allora (*Berlusconi è stato solo un rinvio o una parentesi?*), *chi intende farsi carico di una valutazione politica del rischio e delle conseguenze (per ora solo teoriche...) di una reale spaccatura, politico-istituzionale, tra Nord e Sud, originata dagli stessi... "contropoteri"?*

Ma l'Italia, si sa, è davvero di... "Costituzione cagionevole", anche grazie alle sue abnormi autonomie regionali! Si rincorrono, in proposito, le invocazioni e i richiami storici per l'elezione di una nuova *Costituente*, con gli stessi, pieni poteri di quella del '46-'47, incaricata allora di scrivere la Costituzione repubblicana. Comunque sia, il problema vero è un altro: si tratta di capire "in che modo" restituire al popolo sovrano il potere di stabilire le scelte politiche di fondo. Del resto, in questa rivoluzionaria era di *social network*, ognuno tende ad autorappresentarsi e a scegliere i propri *leader* "da remoto". Basta, per questo, digitare (Grillo *docet...*) dal *computer* di casa o da uno *smart-phone* gli indirizzi che danno accesso alla platea sterminata di un disperso, infinito popolo di *blog* "elettorali attivi".

*Davvero la politica sta pensando seriamente a una nuova Carta Fondamentale, che sia in grado di rivaleggiare per durata con quella del 1948?*

Ad ascoltare le proposte in campo, a me, per dirla tutta, viene lo sconforto...

Si parla, per ipotesi, di presidenzialismo alla francese, di *leadership* rafforzata, di Camera Bassa e di Camera Alta, ovvero di un *mix* di tanti e tali sistemi - già realtà in altre Nazioni occidentali - che vengono i brividi

soltanto a riassumerle tutte! Io, invece, mi chiedo: *si può ritornare alla Polis ateniese, in cui i cittadini avevano un reale potere di scelta sui propri destini?* Per conto mio, è da almeno 15anni che tento di far passare l'idea di ricostruire, in senso lato, le grandi virtù della *Polis* greca, utilizzando il criterio ultrademocratico e moderno del... "sorteggio".

Riformulo, in termini spero più chiari, la mia idea di sempre, che ritengo costruttivamente molto superiore al "grillismo & affini". La nuova *balance of power* che propongo è la seguente. Da un lato, un *Premier* eletto a suffragio universale(movimenti e artiti politici entrano in gioco solo e soltanto per questa competizione, rimanendo fuori dal Parlamento). Con l'elezione del *Premier* ha forza di legge il "Programma di governo" sottoscritto con gli elettori e la cui realizzazione costituisce un diritto-dovere del Primo Ministro, che sottopone al Senato proposte di legge(finalizzate alla realizzazione del *Programma*) da approvare o respingere *in toto*, senza possibilità di modifica(in modo da mettere per sempre fine al terribile, devastante *mercato delle vacche* della 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> Repubblica!).

Dall'altro, la costituzione di un "Senato delle Persone Elette"(nel senso di più meritevoli e capaci), completamente indipendente, selezionato per *sorteggio*, attraverso un meccanismo che tenga esclusivamente conto dei dati oggettivi, relativi alla classe di età e alla residenza geografica. La *Polis* in chiave moderna azzererebbe i costi attuali della politica e si baserebbe, quindi, sul semplice, intuitivo principio dell'auto-rappresentanza: gli eletti del popolo sono nominati *per sorteggio* tra tutti i cittadini onesti e meritevoli. In termini più attuali, potremmo dire così: partiamo dalla piramide di età e dividiamola per classi "generazionali". Per ciascuna di esse individuiamo il corrispondente "peso specifico" a livello nazionale(es.: il peso, in %, della classe dei giovani da 0 a 25anni, rispetto all'intera pop. italiana).

Il sorteggio si opera all'interno di una "Lista unica nazionale" di coloro che, a prescindere da censo, ceto ed età, intendano candidarsi al... *Senato degli Eletti*(nel senso sopra specificato). Per essere iscritti alla "Lista" occorre - come per qualsiasi Albo professionale - dimostrare di: saper scrivere, proporre leggi e di esporle pubblicamente; far di conto con i bilanci pubblici; avere un indubbio profilo morale. Tutte cose che si possono facilmente accertare con prove attitudinali pubbliche scritte/orali e tramite un buon certificato penale. Onde evitare sperequazioni geografiche, è sufficiente che, al momento del sorteggio, si tenga conto della ripartizione regionale delle classi demografiche. Continuando nell'esempio di prima: ammettiamo che l'80% della classe demografica "0-25anni" stia in Sicilia. Allora è chiaro che l'80% delle persone sorteggiate, per quella classe, sarà residente in Sicilia. Immaginatevi, infine, gli immensi risparmi che si conseguirebbero, rispetto ai costi attuali della politica!

Terzo fondamentale asse: un Presidente della Repubblica(che manterrebbe, in pratica, gli stessi poteri attuali, tranne quello della designazione del Presidente del Consiglio dei Ministri), con un ruolo di *super partes* tra *Premier* e Senato Repubblica. Il Primo Ministro, che si veda respinte sue proposte di legge, può chiedere al Presidente della Repubblica(e questo è obbligato a concederglielo, tranne ricorrano i casi di violazione dei principi costituzionali!) di sottoporle a *referendum* approvativo popolare, da votare con il sistema del *voto elettronico*. *Idem*, per quelle leggi autonomamente approvate dal Senato che il *Premier* ritenga confliggenti, o delegittimanti il suo *Programma di governo*(che diviene, così, un vero vincolo elettorale per tutti!). Nel caso di perdurante conflitto tra Senato e *Premier*(per il frequente ricorso, ad es., ai *referendum* approvativi), il Presidente della Repubblica, con suo provvedimento motivato(impugnabile da Senato/*Premier* dinanzi alla Corte Costituzionale), riconvoca le elezioni per il

*Premier*, disponendo un nuovo, contestuale sorteggio per il Senato.

Tale soluzione mi parrebbe in grado di conciliare l'atomizzazione del consenso, conseguente alla demolizione ideale e reale della presenza e del significato dei Partiti all'interno della società italiana, capovolgendo letteralmente il principio attuale della elezione delle rappresentanze politiche in democrazia. Oggi, il voto di un singolo non vale letteralmente nulla, confondendosi tra decine di milioni di altri, con uguale diritto di espressione. Le "macchine" di aggregazione del consenso sono, ormai, soltanto dei giganteschi *moloch*

mediatici e vanno in senso diametralmente opposto alle esigenze del popolo dei *blog* e degli *smart-phone*, che chiede di far contare pubblicamente l'opinione di ogni singolo elettore. Noto, per inciso, che in Siria, ad es., un regime perverso e sanguinario, colpevole di avere fatto decine di migliaia di vittime tra i suoi cittadini in rivolta, non riesce più a contenere il popolo dei telefonini e di *Internet*, che documenta ogni giorno, istante per istante, le sue terribili atrocità quotidiane.

*La cosa vi convince?*

Comunque sia, *Buone Vacanze a tutti Voi!*

### ***La spia che viene dal Web***

di Massimo Pinna

Acquistare via *internet* è sempre più comodo e diffuso. Ma le transazioni in *rete* possono essere spiate e intercettate da pirati del *web* sempre più sofisticati.

Prendendo ad esempio l'esperienza maturata da *e-bay*, il principale mercato telematico mondiale, la casistica delle tentate truffe risulta piuttosto alta. E la nuova frontiera delle truffe sul *web* si arricchisce di sistemi sempre più insidiosi.

I *pirati informatici* riescono a sviluppare delle vere e proprie trappole ai danni dei cibernauti. Il fenomeno più nuovo in assoluto è quello dello *spyware*, realizzato con alcuni programmi autoinstallanti lanciati attraverso *internet*, in grado di violare la *privacy* di qualsiasi *personal computer* e tenere traccia di ogni operazione effettuata.

Parliamo dei *keylogger* che permettono di registrare tutto quello che viene digitato sulla tastiera così da risalire, ad esempio, a dati relativi al conto bancario dello spiato o ai codici delle carte personali.

Per proteggersi dall'attacco di questo tipo di programmi è bene installare, sul proprio *pc*, affidabili *software antivirus* e *antispyware*, e un *firewall* (programma di filtro per *internet*) e aggiornarli spesso per restare al passo dei *pirati informatici* che

sforzano ogni giorno nuove soluzioni per carpire la buona fede degli *internauti*.

Il problema della sicurezza dei dati personali che viaggiano in *internet* è, da sempre, uno dei limiti allo sviluppo dell'*e-commerce*, aspetto fondamentale nella economia del *web* per l'afflusso di mezzi finanziari e la crescita della *rete*: tra *pirati informatici*, *hacker* e malintenzionati pronti a impossessarsi dei numeri delle nostre *carte di credito* per utilizzi fraudolenti, effettuare pagamenti *on line* è un po' come giocare alla *roulette russa*.

Per quanto riguarda le transazioni e i pagamenti *on line* è bene, dunque, verificare sempre che il sito sia protetto, che appaia una piccola icona con il simbolo della chiave o del lucchetto sulla pagina in cui si inseriscono dati sensibili, la sigla "ssl" o "set" per l'invio dei dati in forma crittografata, o che, al momento dell'acquisto, sulla barra dell'indirizzo *web* compaia "*https://...*" anziché "*http://*".

È bene ricordare, poi, che le banche italiane hanno dato vita, dal 2005, a un sistema detto *Bankpass Web*, che consente di fare acquisti sicuri senza inserire i dati della propria *carta di credito* ([www.bankpass.it](http://www.bankpass.it)).

A onor del vero, si tratta di un sistema di non facile utilizzo e presuppone una discreta

dimestichezza con gli strumenti elettronici di pagamento, quali *carte di credito* e tessere *bancomat*.

Un'altra recentissima applicazione informatica, da usare però con estrema attenzione alla *privacy*, è quella offerta da quei veri e propri *computer* tascabili che sono i cosiddetti *smartphone*.

Certo, le dimensioni ridotte di schermo e tastiera ne limitano l'utilità per i compiti tradizionalmente svolti da un *pc*, ma in compenso averli sempre con sé spalanca le porte a nuove applicazioni.

In particolare, a rendere possibili funzioni impensabili fino a pochissimo tempo fa è la presenza di sensori che permettono di determinare la posizione dell'utente.

In estrema sintesi, si tratta della c.d. *geolocalizzazione*: un neologismo tecnico che indica un insieme di tecnologie che consentono di determinare la posizione di un apparecchio e, quindi, del suo possessore.

Una delle tecnologie coinvolte è quella *gps*, la stessa che permette il funzionamento dei navigatori satellitari per automobili.

Ma non è la sola: *smartphone* e *tablet* la integrano con informazioni relative alle celle della telefonia mobile e alle reti *wireless*, per

arrivare a fornire informazioni anche in luoghi chiusi in cui il segnale *gps* non arriva.

Già da qualche tempo sui principali sistemi operativi mobili (*Android* e *iOS*, ma anche *Windows Phone* e *Blackberry*) sono installabili applicazioni che permettono di sostituire senza problemi il navigatore satellitare vero e proprio. Gli sviluppatori di tali applicativi non si sono però fermati qui. Anzi, si sono scatenati nell'immaginare programmi che potessero sfruttare le informazioni *geolocalizzate*, quasi tutti incentrati sulla condivisione dei propri spostamenti.

Ma tutta questa attenzione alla posizione stimola una delle nostre paure più comuni: *quella di essere seguiti da uno sconosciuto*.

Per cui, per difendersi da questa invasione della propria *privacy*, ogni volta che si installa un'*app* bisogna pensare bene se le informazioni di *geolocalizzazione* le siano davvero utili oppure no e non avere remore nel negarle se si ritiene che sia il caso.

Morale della favola, vale la solita considerazione: *impariamo a sfruttare quanto di buono ci offrono le nuove tecnologie, ma senza perdere di vista le possibili controindicazioni*.

### ***In ricordo di un Amico***

di Marco Baldino

Novara ha amato Amelio e Amelio Novara.

È stato un amore a prima vista, dovuto probabilmente a quella affinità elettiva fra due realtà forti e riservate, Novara e la Calabria, che già improntò di sé il legame fra il presidente Scalfaro e la Sua città.

Di Novara Amelio aveva subito capito tutto e apprezzato le sue doti, anche le più nascoste, proprio perché con il suo acume e la sua profondità di visione ne poteva esplorare anche le più recondite.

Amelio era una persona riservata che interiorizzava tutto. E tutto faceva intimamente suo. I momenti felici. I momenti tristi.

L'entusiasmo per le vittorie della squadra allo stadio, la doppia promozione, i

festeggiamenti dell'intera città erano per lui una gioia personale. Si identificava con l'entusiasmo della gente. Della Sua gente.

La preoccupazione per la crisi economica drammaticamente diffusa anche nella florida realtà novarese, la chiusura delle fabbriche, la perdita dei posti di lavoro, la mancanza di alloggi, gli sfratti sempre più frequenti, non erano per lui solo problemi di lavoro. Erano stati d'animo personali. Erano sofferenze intime che condivideva anche emotivamente con i suoi collaboratori.

Animo sensibile e intelligenza viva gli hanno permesso di entrare in sintonia con una città generosa, ma molto selettiva. Una città che, se ti accoglie, ti abbraccia per sempre. Anche quando non ci sei più. Ma continui



comunque a essere presente nel ricordo vivificatore. Così come lo sarà per sempre, per Novara, il suo Prefetto Amelio.

Le sue alte qualità morali e il suo profondo senso religioso lo hanno accompagnato in tutte le sue scelte e in tutta la sua luminosa carriera, costantemente costellata di incarichi prestigiosi e delicatissimi.

A Novara, prima sua Prefettura sul territorio, a Torino per la responsabilità della gestione delle *Olimpiadi invernali* del 2006, così come a Roma presso la Presidenza della Repubblica.

Sapeva imporsi con una sola parola, magari appena sussurrata, o anche con un silenzio ancor più indicativo di ogni parola. A volte appena solo con uno sguardo. Perché oltre che autorità aveva autorevolezza.

In alcune riunioni decisive per problemi incombenti la sua indicazione era quella risolutrice. Che trovava il giusto punto d'incontro fra le varie istanze e contrastanti esigenze.

E anche coloro che partivano da una idea diversa dalla sua, alla fine comprendevano che la sua visione era più alta e più profonda al tempo stesso, perché lui in

poco tempo aveva analizzato le diverse possibilità e compiuto una sintesi da cui scaturiva la migliore soluzione possibile in quelle circostanze.

Ecco, la qualitativa ricerca del meglio era una sua prerogativa. Ne sappiamo qualcosa noi, suoi collaboratori, tesi alla ricerca delle migliori forme espressive nella stesura della documentazione d'ufficio. E che, costantemente, dovevamo piacevolmente condisendere alla sua scelta. Che, nella sostanza, nelle parole, anche nelle singole forme verbali, risultava essere la più appropriata, la più rispondente alle esigenze.

Insomma, la migliore.

Lascia un grande vuoto.

Professionale ed umano.

Ma il dolore di averlo perduto, e in maniera così improvvisa e inspiegabile, è compensato dalla gioia e dall'arricchimento per averlo conosciuto.

Perché Amelio è stato una persona che ha migliorato e arricchito tutti coloro che ha incontrato.

Magari solo perché li ha resi capaci di scoprire, nel proprio intimo, qualità che prima neppure conoscevano.

#### ***AP-Associazione Prefettizi informa***(an.cor.)

Di seguito, il testo integrale della lettera congiunta Si.N.Pre.F.-AP, sulle problematiche correlate alla iniziativa legislativa governativa

**“URGENTE** Roma, 1 agosto 2012  
*Lettera aperta*

*Signora Ministro,*  
*permetta di rinnovarLe il più sentito ringraziamento per l'incontro, tenutosi il 26 luglio u.s. a seguito della richiesta formulataLe dalle scriventi OO.SS..*

*Particolarmente gradite, nella circostanza, le Sue affermazioni e aperture sulla fase applicativa del provvedimento riguardante gli Uffici territoriali dello Stato e sul mantenimento degli assetti afferenti la legge n. 121/1981.*

in materia di *spending review*, inviata in data odierna alla Sig.ra Ministro dell'Interno, Annamaria Cancellieri.

*Di nuovo, in agenda, la recente iniziativa legislativa del Governo in tema di spending review(d.l. n. 95/2012).*

*Il Senato della Repubblica, nella giornata di ieri, 31 luglio, ha licenziato l'atto apportandovi taluni miglioramenti.*

*Il testo che ora approda alla Camera dei Deputati mantiene tuttavia irrisolte sostanziali criticità della sua formulazione originaria che qui, almeno in parte, doverosamente si riassumono(le citazioni normative hanno come riferimento, per*

praticità, l'articolato originale del citato d.l. n. 95/2012).

Non soltanto in materia istituzionale, è opinione diffusa e consolidata che qualsiasi innovazione debba essere funzionale a un disegno organico e coerente e, dunque, previamente e attentamente ponderata.

Non sembra proprio, però, che ciò stia accadendo ora per una riforma della Amministrazione dell'Interno, e particolarmente della pubblica sicurezza, surrettiziamente operata in ragione e quale "mera" conseguenza di misure economico-finanziarie e logiche di tutt'altro genere e tenore. E benché, paradossalmente, siffatta riforma incida assai marginalmente sul conseguimento degli obiettivi di riqualificazione e limitazione della spesa pubblica.

All'art. 2, c. 1, lett. a), del provvedimento in parola, è prevista la riduzione del 20 e 10per cento, rispettivamente, degli uffici dirigenziali (e delle relative dotazioni organiche) e delle dotazioni di personale non dirigenziale.

Ai sensi del successivo comma 7, "sono escluse dalla riduzione (...) le strutture e il personale del comparto sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (...)".

Per quanto risulti giuridicamente bizzarro che le strutture delle Forze di polizia siano assimilate a quelle di una area... contrattuale, quale altro di più non è il comparto sicurezza, tale ultima previsione è da ritenersi pienamente condivisibile, dettata come deve essere dalla fase di significativa difficoltà sociale che sta attraversando il Paese.

Quello che invece non riesce di comprendere assolutamente è come nella rammentata esclusione non rientrino le strutture (in sede centrale e sul territorio) e relativo personale, dirigenziale e non, della amministrazione civile dell'Interno (carriera prefettizia e personale contrattualizzato).

Non tanto, si badi bene, poiché questi appartengono al medesimo Dicastero (dell'Interno) della Polizia di Stato (e funzionalmente, per il "tramite" della

amministrazione della pubblica sicurezza, di tutte le Forze dell'ordine) e dei Vigili del Fuoco.

Quanto, piuttosto, perché, seppure erroneamente, in tal modo si potrebbe essere indotti a supporre che strutture e personale della amministrazione civile dell'Interno non costituiscano anch'essi componente essenziale - pur non risolvendosi soltanto in esso - del sistema della sicurezza e del soccorso, nonostante le precise normative tuttora esistenti, dettate principalmente dalla ricordata legge n. 121/1981.

Per effetto della "rigidità" delle prescrizioni imposte dal provvedimento sulla spending review, può quindi per esempio verificarsi che, "al" Dipartimento della pubblica sicurezza, la necessità della esistenza o meno di un ufficio possa in conclusione dipendere non dalla sua effettiva utilità, quanto piuttosto dalla circostanza che a dirigerlo sia un dirigente della Polizia di Stato o della amministrazione civile, prefettizio o contrattualizzato(!).

Oppure che, sul territorio, in una intera "ex" circoscrizione provinciale oggetto di accorpamento o riordino, sia garantito il mantenimento del solo preesistente dispositivo delle Forze di polizia e dei Vigili del Fuoco (pur avendo Lei escluso siffatta eventualità nell'incontro del 26 luglio u.s.).

Eppure - con specifico riferimento al personale della carriera prefettizia - l'articolo 1 (Funzioni prefettizie) del d.lgs n. 139/2000 (Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'articolo 10 della legge 28 luglio 1999, n. 266), non dovrebbe al riguardo lasciare adito ad alcun dubbio:

"La carriera prefettizia è unitaria in ragione della natura delle specifiche funzioni dirigenziali attribuite ai funzionari che ne fanno parte. Al fine di garantire un adeguato svolgimento dei compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio, di amministrazione generale e di **tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica** affidati alla carriera (...)".

Tali attribuzioni, si evidenzia, rivestono altresì carattere di particolare “operatività”.

In ambito ordinamentale, si legga in proposito l'articolo 11(Reperibilità) del d.P.R. n. 105/2008(Recepimento dell'accordo sindacale relativo al quadriennio normativo 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007, riguardante il personale della carriera prefettizia):

**“In relazione alla necessità di garantire la salvaguardia delle esigenze connesse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, del sistema della protezione civile e della difesa civile e degli altri diritti civili e politici costituzionalmente garantiti, il funzionario della carriera prefettizia assicura la reperibilità durante le ore eccedenti l'orario di servizio nell'ambito dei principi e dei criteri indicati nel presente articolo. (...)”.**

Senza qui accennare agli innumerevoli interventi coordinati nella quotidianità dai funzionari della carriera prefettizia, e stando invece a fatti ed accadimenti recenti di ampio risalto nazionale e oltre, basti pensare al ruolo strategico assolto dai CC.OO.V. - Comitati Operativi Viabilità, presieduti da funzionari prefettizi – nella gestione della emergenza neve dello scorso inverno, come anche alle incessanti attività condotte nei trascorsi, tragici eventi sismici in Emilia-Romagna.

Per la loro notorietà, non ci si sofferma sulle fondamentali competenze attribuite dalla legge n. 121/1981 all'istituto prefettizio in materia, appunto, di ordine e sicurezza pubblica.

Insomma, si è dell'avviso che ce ne sia più che abbastanza per comprendere come la non inclusione delle strutture e personale della amministrazione civile dell'Interno nel comma 7 dell'articolo 2 del provvedimento governativo in parola(“sono escluse dalla riduzione (...) le strutture e il personale del comparto sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (...))”, possa determinare serie e pregiudizievoli conseguenze sull'intero sistema dell'ordine e della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico.

E ciò, benché non sfugga certamente che, oltre al mantenimento delle prefetture in ogni territorio provinciale come risultante dal riordino di tali enti intermedi, all'art. 10(Riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio), c. 2, lett. b), sia “(...) fatta salva la possibilità di individuare, con provvedimento motivato, presidi in specifici ambiti territoriali per eccezionali esigenze connesse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, nonché alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (...)”.

Una eventuale riforma dell'intero sistema della sicurezza e del soccorso è sicuramente possibile, anche per una ulteriore razionalizzazione e riduzione dei “costi”. Una riforma, però, che deve essere organica e non surrettizia, “di risulta” ed estemporanea, quale risulterà quella scaturente dal cennato provvedimento in materia di spending review.

Per come tuttora formulato, il testo licenziato dal Senato potrebbe inoltre concorrere a sbilanciare il delicatissimo e già precario equilibrio tra le diverse componenti del sistema suddetto accentuando ulteriormente, e notevolmente, il “peso” delle professionalità eminentemente tecnico-operative(come pure, per altro verso, dei sindaci).

È questo il modello che si intende perseguire e realizzare o un altro ancora?

Quale che sia, potrebbe essere persino migliore di quello attuale(a proposito, con lo stravolgimento di ruolo e compiti delle Province, chi si dovrebbe occupare di protezione civile?..).

Ma se è così, lo si dica apertamente e chiaramente, consentendo di aprire immediatamente una serrata e proficua discussione sul tema, senza lasciare che ciò accada per semplice conseguenza di provvedimenti aventi(almeno apparentemente...) finalità decisamente diverse, sul cui conseguimento poca cosa risulterebbero i risparmi di spesa derivanti dalle ricordate norme, ancora meno con la

esclusione dalle stesse della riduzione delle strutture e del personale di Forze di polizia e Vigili del Fuoco.

Senza altresì considerare i costi (inevitabili, al netto dei sacrifici personali del personale che vi sarà interessato) che si dovrebbero comunque sostenere per “ridurre”(!) le strutture sul territorio della amministrazione civile dell’Interno (come sarà per esempio riallocato il personale e chi sosterrà le conseguenti spese?).

Molto vi sarebbe poi da rappresentare circa il riordino delle Province, gli Uffici territoriali dello Stato (o del Governo? Neanche il “maxi-emendamento” sul quale il Governo ha posto e ottenuto la fiducia sembra abbia messo ordine tra il testo originario del decreto-legge e quello modificato in Commissione) e tanto altro ancora.

Si pensi alla disomogeneità di Regioni che si troveranno con province “sopravvissute” in ragione del possesso dei requisiti minimi stabiliti (almeno 350.000 abitanti e 2.500kmq di estensione territoriale) e “neo-province monstre”, risultanti dal riordino, di dimensioni almeno doppie e assai superiori, in popolazione e territorio, persino a quelle dei capoluoghi di regione (nelle Marche, la “fusione” delle province di Macerata, Ascoli e Fermo, dà una somma di 718.719 abitanti e 4.861kmq, rispetto ai 481.028 abitanti/1940kmq e 366.935 abitanti/2564kmq di Ancona e Pesaro e Urbino).

Ci si tornerà.

Qui si consentano alcune sintetiche notazioni circa il personale della carriera prefettizia.

Le riduzioni previste (il 20%) incideranno enormemente su di una carriera il cui ordinamento, a differenza di altri, non conosce alcun automatismo di progressione, né retributivo, né giuridico.

Una “situazione” analoga a quella della carriera diplomatica, il cui relativo “ridimensionamento” (e di tutto l’altro personale, dirigenziale e non), per quanto

consta, sarà tuttavia limitato “ad una quota corrispondente alle unità in servizio all’estero alla data di entrata in vigore della legge di conversione” del decreto-legge (e non, come è stabilito invece per il personale della carriera prefettizia e “contrattualizzato” dell’amministrazione civile dell’Interno, in servizio indistintamente al centro e sul territorio).

Gli “avanzamenti” nella carriera prefettizia si hanno esclusivamente per passaggio da una qualifica a un’altra, per corso-concorso conseguente a scrutinio per merito comparativo o atto di nomina: ovvero, esclusivamente a seguito di una valutazione improntata al principio di merito verificato.

La rammentata riduzione del 20% bloccherà per almeno un triennio le progressioni in carriera (a tal riguardo, ove si insistesse sui “tagli”, potrebbe risultare interessante una soluzione simile a quella, d’anzi rammentata, individuata per i diplomatici), andando perciò a mortificare esattamente il riconoscimento delle qualità e capacità individuali, come pure a frustrare i sacrifici personali (come per esempio i trasferimenti da sede a sede di centinaia di chilometri) sopportati per potere almeno ambire a una promozione o a una nomina.

Viene veramente da sorridere a pensare alle innumerevoli volte che, specie di questi tempi, si sente inneggiare alla meritocrazia...

E, si permetta infine, sul piano economico.

In questi ultimissimi anni, per motivi di riduzione della spesa pubblica, in aggiunta all’aumento generalizzato per tutti i dipendenti pubblici della pressione fiscale, al personale della carriera prefettizia sono stati:

- aboliti i (tra l’altro modesti...) gettoni di presenza nelle commissioni elettorali;
- letteralmente sottratti importanti stanziamenti di risorse finanziarie già assegnate per il rinnovo del contratto di categoria 2008/9;
- conferiti gravosi compiti aggiuntivi - ad esempio in materia di depenalizzazione - come pure ulteriori altri, senza alcun compenso, precedentemente svolti con

*apposita retribuzione da organi diversi(v. gestione degli ex albi nazionale e regionali dei segretari comunali e provinciali).*

*Come se ciò non bastasse, a coloro che abbiano conseguito o conseguano la promozione a viceprefetto nel triennio 2011-2013, è ancora in dubbio se sarà corrisposto alcun aumento retributivo per l'intero, stesso periodo(!).*

*Non si ritiene che si sia dato già più che abbastanza?*

*Signora Ministro,  
ci si ferma qui, per non abusare della Sua paziente attenzione.*

*Comprenderà, per quanto sin qui detto, come ci si aspetti di nuovo un Suo autorevole e convinto intervento nelle sedi deputate atto a dare soluzione, magari in extremis, alle problematiche rappresentate.*

*Lo auspichiamo e con forza vi confidiamo, convinti che un ex Prefetto, non certo per mera appartenenza di corpo, ma per diretta conoscenza ed esperienza delle*

*questioni accennate in ragione di un lungo e luminoso percorso professionale, possa comprenderne e dividerne fondatezza e ragionevolezza e saperle quindi adeguatamente prospettare ai competenti interlocutori istituzionali.*

*Le scriventi organizzazioni sindacali, salva ogni possibile iniziativa scaturente dal mandato ricevuto dal personale rappresentato, confermano la consueta, piena e migliore disponibilità per ciò che occorra a iniziare, ove ritenuto, dalla fattiva collaborazione a una rivisitazione complessiva del sistema dell'ordine e della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico.*

*In attesa di cortese riscontro, si porgono distinti saluti.*

*Il Presidente del Si.N.Pre.F.  
(Claudio Palomba)*

*Il Presidente di AP-Associazione Prefettizi  
(Antonio Corona)'''*

## Approfondimenti

### *Il sistema dei controlli nell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche*

di Giuseppe Pompella

(seconda parte-per quella precedente,  
v. XIV raccolta de *il commento*, [www.ilcommento.it](http://www.ilcommento.it))

Si è fatto sopra riferimento alle riforme degli anni '90.

L'azione di riorganizzazione avviata dalle *leggi Bassanini* ha trovato il necessario completamento con l'emanazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante "*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*".

Tale decreto costituisce una decisa rivitalizzazione dei controlli di risultato e dei controlli interni, contenendo precise indicazioni di metodo, di merito e organizzative per la diffusione della "cultura della valutazione" anche nell'amministrazione italiana.

Il riordino di cui al citato decreto rappresenta un punto di partenza e allo stesso tempo la necessaria conclusione di una operazione di riforma globale dell'amministrazione pubblica. Essa, superando l'anacronistica valutazione unilaterale degli interessi pubblici, tende sempre più a porsi al servizio dei cittadini e a garantire migliori *standard* di qualità dei servizi offerti. Ciò grazie alla valorizzazione del concetto aziendalistico di "sana amministrazione", basato sui criteri di efficienza, efficacia ed economicità, da concretizzare mediante la costante valutazione e misurazione dell'attività svolta.

Si è già detto che l'evoluzione del sistema dei controlli realizza il passaggio da un sindacato formale sugli atti a una verifica sugli esiti sostanziali delle attività. Segna quindi il tramonto dell'assoluta predominanza nel nostro ordinamento del *controllo di legittimità* (finalizzato a verificare la corrispondenza fra fattispecie astratta e

fattispecie concreta), per far spazio a una strumentazione che valuti costi e rendimenti.

I nuovi sistemi di controllo interno e valutazione sono, inoltre, strettamente complementari alla introduzione della distinzione tra *indirizzo politico* e *gestione*. La prima previsione, con caratteri di generalità, di una funzione di controllo sui risultati della gestione e la sua attribuzione ad appositi uffici specializzati si trova, infatti, nella delega conferita al Governo con la legge n. 421/1992. La disposizione in questione (art. 2, comma 1, lett. g, che affidava la verifica dei risultati ad "*appositi nuclei di valutazione composti da dirigenti e da esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione*") è, nel testo, immediatamente successiva proprio al fondamentale criterio della "*separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa*". Ciò conferma la priorità per il legislatore di riprodurre mediante un meccanismo di controllo il collegamento fra le due sfere prima basato sulla indistinzione di competenza.

Il d.lgs. n. 286/1999 ha una portata decisamente innovativa rispetto alle norme emanate in materia a partire dal biennio 1993/94, in particolare il d.lgs. n. 29/1993 (poi confluito nel d.lgs. n. 165/2001), che ha introdotto *servizi di controllo interno e nuclei di valutazione*, nonché la legge n. 20/1994, che ha riformulato il sistema dei controlli a opera della Corte dei conti.

L'individuazione di diversi sistemi di controllo interno, affidati a strutture autonome tra loro, ha infatti consentito di risolvere il principale difetto evidenziato dalla precedente normativa, applicata concentrando a carico di una unica struttura (là dove istituita) compiti eterogenei, anche a supporto degli organi di indirizzo politico.

Partendo da queste considerazioni, il d.lgs. n. 286/1999 distingue chiaramente, sotto il profilo sia funzionale sia organizzativo, ben quattro tipologie di controllo interno, che di seguito ci si limita a richiamare:

- *il controllo di regolarità amministrativa e contabile*, tendente a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Esso può avere carattere preventivo nei soli casi espressamente stabiliti dalla legge e, comunque, non è mai impeditivo della efficacia dell'atto, che è rimessa alla esclusiva responsabilità dell'organo emanante;
- *il controllo di gestione*, inteso a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per consentire ai dirigenti di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;
- *la valutazione dei dirigenti*, che ha ad oggetto sia i risultati della gestione loro affidata sia le loro competenze organizzative ed è il presupposto per la applicazione delle misure stabilite dall'art. 21, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 165/2001, in materia di responsabilità dirigenziale;
- *la valutazione e il controllo strategico*, miranti a supportare l'attività degli organi di indirizzo politico-amministrativo e, di conseguenza, a valutare la adeguatezza delle scelte operate dai dirigenti riguardo agli obiettivi stabiliti dalle norme (tenendo conto delle risorse umane, finanziarie e materiali disponibili), nonché a identificare gli eventuali fattori di ostacolo al conseguimento degli obiettivi, le eventuali responsabilità per la loro mancata o parziale attuazione, i possibili rimedi.

Le suddette tipologie sono, dunque, corredate dalla indicazione normativa del fine cui ciascuna deve tendere e dai relativi parametri e canoni di riferimento. Per tutte vale il riconoscimento di una funzione prevalentemente di *direzione* piuttosto che di *garanzia*, in modo da svincolare l'intero sistema da logiche di controllo meramente formale.

Nel disegnare il nuovo contesto, il legislatore delegato ha inoltre previsto una disciplina ispirata a una certa flessibilità, specie per il sistema delle autonomie locali e regionali (art. 1, comma 2).

Confermato il principio della necessità della funzione di controllo interno, la nuova disciplina si applica a tutte le pubbliche amministrazioni ma con gradi diversi di cogenza.

È stato infatti disposto che i principi generali risultino: obbligatori per i Ministeri; applicabili dalle Regioni sulla base dell'autonomia loro garantita; derogabili dalle altre amministrazioni pubbliche, purché non si incida sul rispetto della separazione fra indirizzo e gestione. È inoltre esclusa la applicabilità del decreto alla valutazione di professori universitari, ricercatori e tecnologi nonché all'attività didattica del personale della scuola.

Enti locali territoriali e Camere di commercio hanno facoltà (ai sensi del comma 3 dell'art. 1) di adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del decreto in esame “*nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile*”. Le amministrazioni non statali provvedono a conformare il proprio ordinamento anche in deroga a specifiche disposizioni di legge non compatibili con i principi dettati dal decreto (art. 10, comma 4).

La scelta legislativa a favore della flessibilità si collega funzionalmente a altre due importanti novità introdotte dal d.lgs. n. 286/1999.

La prima è la “definitiva demarcazione dei confini tra indirizzo politico e gestione amministrativa cui corrisponde la distinzione tra controllo strategico e controllo di gestione (a sua volta corollario del principio dell'autonomia gestionale del dirigente)”.

La seconda è la totale autonomia delle strutture finalizzate a garantire la regolarità e legittimità dell'agire amministrativo da quelle deputate alle altre tipologie di controllo interno. Essa è sottolineata dal divieto di affidare le verifiche di regolarità

amministrativa e contabile alle strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti e al controllo strategico(art. 1, comma 2, lettera e). La dicotomia è ulteriormente accentuata dalla previsione solo per queste tre ultime funzioni del loro esercizio in modo integrato.

Si è voluto così impedire la commistione tra i controlli tradizionali, ancora legati a tratti ispettivo-repressivi e il controllo di gestione di tipo collaborativo, volto cioè alla ottimizzazione della funzione amministrativa, piuttosto che alla denuncia di scorrettezze.

I controlli interni costituiscono dunque attribuzione della amministrazione i cui atti o la cui attività sono oggetto di verifica. Essi sono svolti da uffici della stessa amministrazione(ad esempio, da un *servizio di controllo interno* di un ministero, di una regione, di un comune) e si fondano sul presupposto che le amministrazioni debbano organizzare le risorse di cui dispongono nella maniera più economica, efficiente ed efficace. Essi assolvono perciò a un ruolo di direzione o di indirizzo della amministrazione, per assicurare che essa rispetti gli *standard* stabiliti, ovvero che accresca la sua *performance* in relazione agli obiettivi da conseguire.

Essendo i controlli interni parte integrante della organizzazione amministrativa, la loro disciplina è prerogativa di ciascuna amministrazione e in questo senso dispongono le norme costituzionali, intestando alle amministrazioni collocate ai diversi livelli di governo la potestà normativa in materia di organizzazione dei propri uffici e, quindi, degli uffici di controllo interno.

Individuato, nelle sue linee essenziali, il percorso compiuto dal fenomeno del controllo nel nostro ordinamento giuridico, è possibile ora fare alcune considerazioni conclusive.

I *controlli preventivi di legittimità*, in una prospettiva governata dal principio della statualità dell'interesse pubblico, da un lato, e dalla centralità teorica del provvedimento amministrativo, dall'altro, consentivano di

assicurare la "unità del volere statale"(cfr. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, s.d.) e, quindi, l'impronta gerarchica della organizzazione amministrativa dell'epoca, in quanto introducevano un momento di "riesame" circa la rispondenza del singolo atto a determinate norme, destinato a concludersi, a propria volta, con un altro provvedimento incidente, quale misura impeditiva della efficacia, sull'atto controllato(Forti, cit.).

In assenza di un disegno organico e completo dei controlli nella Carta costituzionale, che li contempla soltanto negli artt. 100, 103 e 125, gli interventi legislativi successivi sono stati limitati a quelli "inevitabili", come l'istituzione del controllo generale sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati, il trasferimento del controllo sugli enti locali alle regioni e la riduzione del controllo di merito sugli atti delle autonomie a richiesta di riesame(per tali osservazioni cfr. Allegretti, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali*, in Cassese, *I controlli sulla pubblica amministrazione*, Bologna, 1993).

Nel tempo, però, sono emersi - come si è visto - profili di inadeguatezza tanto dei controlli preventivi di legittimità, troppo spesso fondati su riscontri meramente cartolari; quanto dei controlli di opportunità, ancorati a valutazioni dell'interesse pubblico fortemente soggettive e troppo incisive rispetto alla acquisita autonomia degli enti(territoriali minori) controllati. Così, sotto la spinta della rilevanza assegnata dal diritto positivo al raggiungimento in concreto del "risultato", è stata avviata la descritta profonda revisione dell'assetto tradizionale dei controlli, che reclamava già da tempo una più intensa considerazione della attività amministrativa nel suo complesso quale oggetto di valutazione (oltre e al di là dei singoli atti di cui si compone) secondo parametri ulteriori e distinti dalla legittimità.

Ecco che allora il legislatore, a completamento del processo di



razionalizzazione dei rapporti tra organi di governo e dirigenza, improntato alla logica della preventiva programmazione degli obiettivi e della priorità da raggiungere nella attività amministrativa concreta di competenza appunto dei dirigenti, ha avvertito - come ben evidenziato in dottrina - l'esigenza di verificare l'effettività del momento programmatico; e, quindi, di valutare la consistenza del risultato raggiunto rispetto all'interesse pubblico concreto (*efficacia*); la rispondenza del risultato all'obiettivo predefinito (*economicità*); la razionalità delle scelte organizzative effettuate per la realizzazione dell'obiettivo predefinito (*efficienza*) (così Berti-Marzona, voce *Controlli amministrativi*, in Enc. Dir., vol. III, Aggiornamento, Milano, 1999).

Simili valutazioni - che, è evidente, investono l'attività amministrativa complessivamente intesa (e non i singoli atti) - mirano, perlomeno in via diretta, alla adozione di misure consequenziali di tipo (non più autoritativo-sanzionatorio, bensì) di tipo collaborativo-correttivo, che si sostanziano prevalentemente nella predisposizione, a conclusione della fase della conoscenza e della valutazione della attività svolta, di una "relazione" che esplicherà i suoi effetti su piani diversi atteso che l'esito negativo del controllo determinerà la attivazione di meccanismi di autocorrezione oltre alla responsabilità dei soggetti a diverso livello coinvolti nell'esercizio dell'attività oggetto del controllo (in tal senso, Sorace, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Banca d'Italia, I controlli delle gestioni pubbliche*, Atti del Convegno di Perugia, 2-3 dicembre 1999, Roma, 2000).

Dal punto di vista teorico, le soluzioni prospettabili per soddisfare le summenzionate esigenze erano fondamentalmente due: prevedere controlli (esterni) che aggiungessero - senza sostituirsi - al riscontro della legittimità quello della efficienza, ovvero articolare un sistema di controlli (interni) separati e distinti sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo oggettivo sia sotto quello

dei parametri da applicare (cfr. Trimarchi Banfi, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984).

La prima soluzione è stata fatta propria dalla legge n. 20/1994 che, riformando il sistema dei controlli della Corte dei conti, ha decretato il passaggio verso "un sistema che, pur non escludendo quel controllo sugli atti qualificabili come fondamentali, si impernia sul controllo concomitante e posteriore sull'intera gestione, condotto da un punto di vista comprensivo di previsioni di legge, imparzialità, efficienza" (cfr., Allegretti, citato): con questa riforma, di cui fanno parte integrante anche le previsioni della legge n. 40/1993, che si intreccia con i controlli interni di cui al d.lgs. n. 286/1999, trova affermazione un controllo sulla attività complessivamente svolta dalla amministrazione coinvolgente l'efficienza (in senso largo), incentrato sì sulla efficacia (i risultati) e sulla economicità (il rapporto costi-benefici), ma includente anche la legalità (atteso il riferimento esplicito alla legittimità e correttezza dell'agire della amministrazione), che viene chiamato controllo di (o sulla) gestione, i cui parametri vengono definiti dalla stessa Corte dei conti, tenuta a stendere annualmente un programma per l'adempimento dei compiti a essa demandati, ove individuare i settori e all'interno di essi le attività da sottoporre a verifica.

L'altra ipotizzata soluzione ha trovato concretizzazione nel sistema delineato dal d.lgs. n. 286/1999 (di cui alcune disposizioni sono state abrogate per effetto dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* lavorativa del personale dirigenziale e non delle amministrazioni pubbliche) ove sono previsti i summenzionati quattro diversi tipi di controllo interno alle singole amministrazioni. Sarebbe troppo lungo esaminare in dettaglio le peculiarità di ciascuno di questi controlli. Ciò che è importante rilevare è l'evidente differenza rispetto al sopra citato controllo di gestione

demandato alla Corte dei conti. Nei controlli interni, come disegnati dal d.lgs. n. 286/1999, la valutazione della legittimità (e il rilievo dell'eventuale illegittimità), pur presente, non è infatti oggetto diretto della conoscenza e del giudizio del controllore che ha, invero, come si è visto, quale fine immediato, la valutazione di altri e distinti oggetti e ciò

anche nel controllo di regolarità amministrativa e contabile che, nonostante l'esplicito richiamo alla "legittimità" della azione amministrativa, è volto in via specifica alla verifica del rispetto dei principi della revisione aziendale.

*(fine seconda parte-fine)*

## *Annotazioni*

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](mailto:a.corona@email.it) oppure [andreacantadori@interfree.it](mailto: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](http://www.ilcommento.it)

Vi aspettiamo.