

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista
www.ilcommento.it

anno IX
sedicesima raccolta(27 agosto 2012)

In questa raccolta:

- *Il crepuscolo delle prefetture*, di Antonio Corona, Presidente di AP-Associazione Prefettizi, pag. 2
- *Monti dopo... Monti*, di Maurizio Guaitoli, pag. 8
- *La cultura della "valutazione"*, di Paola Gentile, pag. 10

Il crepuscolo delle prefetture

di Antonio Corona*

Così, a prima vista, verrebbe da ritenersi (moderatamente) soddisfatti degli esiti del *primo round* della *spending review* (d.l. n. 95/2012, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito, con modificazioni, in l. n. 135/2012).

Viene infatti confermato il mantenimento della *circonscrizione provinciale* quale ambito territoriale di competenza delle *prefetture-uu.tt.G.*, fatta altresì 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*.

Tutto a posto, dunque?

La *carriera prefettizia* subisce una riduzione del 20% degli uffici dirigenziali di livello sia generale sia non generale e delle relative dotazioni organiche (il 10% delle dotazioni organiche per il personale non dirigenziale della *amministrazione civile dell'Interno*).

Dai tagli sono invece esclusi:

- strutture e personale del *comparto sicurezza* e del *Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco* (interessati, ma per altro verso, dal generalizzato quasi blocco del *turn over*);
- personale di *magistratura* e (persino) amministrativo operante negli uffici giudiziari... nonostante, di questi, sia annunciata la chiusura di una significativa quantità.

Ne consegue che, nonostante eserciti a tutto tondo precise funzioni e responsabilità in materia (non solo) di *ordine e sicurezza pubblica* e di *protezione civile*, l'unica categoria (del *settore sicurezza* complessivamente inteso) deputata a decurtazione certa sia la... *carriera prefettizia* (!). Con quali ricadute sulla componente motivazionale del personale interessato...

Quantomeno bizzarro...

Ancora di più a pensare che, *sicurezza o non sicurezza*, e sebbene prossime a essere ridimensionate nel numero, le *prefetture* risulta siano gli unici uffici cui si preveda sin d'ora l'imminente conferimento di ulteriori compiti e attribuzioni. Compiti e attribuzioni connessi alla costituzione - in ogni sede, ove risulti corretta la peraltro non agevolissima lettura della norma - di un *ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato*, nonché all'*esercizio delle singole funzioni logistiche e strumentali di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni statali*.

In siffatte funzioni - od oltre a esse, la sostanza non cambia - rientra la istituzione di *servizi comuni*, con particolare riferimento alle funzioni di *gestione del personale*, di *controllo di gestione*, di *economato*, di *gestione dei sistemi informativi automatizzati*, di *gestione dei contratti*, nonché di *utilizzazione in via prioritaria di beni immobili di proprietà pubblica*, in modo da assicurare la riduzione di almeno il 20% (percentuale stabilita per legge..., originariamente il 10%) della spesa sostenuta dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni.

Insomma, le *prefetture-uffici territoriali del Governo* (dello Stato, secondo il testo del *decreto-legge* approvato da *Palazzo Chigi*, poi modificato in sede di conversione) diverranno... "serventi" di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni statali: i quali, "in cambio", *non* "cederanno" *nemmenounastillacheuna* delle rispettive autonomie funzionale e operativa (!).

Non solo. Ai fini suesposti, le *prefetture-uu.tt.G.* potranno impiegare esclusivamente le risorse umane disponibili... in casa (ridistribuite per mezzo della "transumanza" da sede a sede del personale della *Amministrazione civile*? Chi ne sopporterà sacrifici e costi individuali?).

Risultato: *gli uffici periferici delle (altre) amministrazioni statali si sgraveranno di una serie consistente di attività da*

riallocare nelle prefetture, spesso già di loro in sofferenza, che dovranno per di più provvedervi in... economia.

E pare che non ci si possa davvero fermare qui.

Come rappresentato alla *Ministro dell'Interno* con *lettera aperta* congiunta Si.N.Pre.F.-AP del 1° agosto u.s.(v. testo integrale in AP- *Associazione Prefettizi informa*, su il *commento XV* raccolta 2012-1 agosto 2012, www.ilcommento.it) la riduzione, tra tutte le strutture deputate all'ordine e alla sicurezza pubblica, delle sole prefetture, sembra significare che esse, almeno per (lo stesso *Governo!* e) il legislatore, non siano essenziali a tale sistema.

Magari riformulata in termini generali di "razionalizzazione", diversamente sarebbe stato se medesima ipotesi avesse riguardato anche il *comparto sicurezza* e il *Corpo nazionale dei Vigili del fuoco*. Che, come dianzi rammentato, sono invece esclusi dai "tagli".

La presenza, in specifici ambiti territoriali, di *presidî* in luogo delle attuali prefetture non risolve evidentemente la questione di fondo.

Suscita anzi curiosità *come e quanto* ne potrà essere anelata la istituzione - in aree per esempio interessate alla promozione o anche al semplice mantenimento di *insediamenti produttivi, flussi turistici* e quant'altro - in ragione, appunto, di "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".

Se "passasse" cioè l'equivalenza "presidio-zona di frontiera/area fortemente degradata"... Con *presidî*, inoltre, alla stregua di novelli *Fort Apache*...

Si vedrà.

Comunque sia e a normativa ora vigente.

Cosa accadrà al possibile mutare delle necessità? I presidî saranno spostati da una parte all'altra del Paese, fino a "cessata

esigenza", un po' come si fa con i reparti mobili delle Forze di polizia?

Nei territori non più province a sé stanti, i rappresentanti delle istituzioni locali, a iniziare da quelle degli ex capoluoghi, a chi si rivolgeranno per problemi (non soltanto) di ordine e sicurezza pubblica non essendoci più in loco Prefetto, prefettura o, in loro vece, presidio?

È verosimile che si metteranno in auto, in corriera o in treno, per recarsi a conferire con "S.E." nel "nuovo" capoluogo, che magari sono stati costretti a subire in esito al riordino delle province?

E se risultasse invece per essi più pratico "interloquire" direttamente con la autorità di p.s. tecnico-operativa del posto (pure nella presumibile diversa denominazione futura a cavallo tra Dirigente di commissariato e Questore)?

Ovvero, la mancanza del "filtro prefettizio", solleciterà le istituzioni locali a rivendicare a sé con rinnovata lena le decisioni sulla linea "politica" da seguire in tema di sicurezza o quantomeno a tentare di dettarle alla autorità tecnica di p.s., o sarà quest'ultima a snaturarsi per svolgere di fatto quelle che sono le funzioni prefettizie, senza o per "delega" più o meno espressa?

Che effetti potrà produrre tutto ciò sull'impianto e sulla architettura del sistema della amministrazione della pubblica sicurezza disegnati dalla legge n. 121/1981? Ne determineranno lo stravolgimento in via di fatto?

E non soltanto ai fini suesposti, bensì di tenuta complessiva del Paese, cosa sarà del rapporto con i diversi territori che necessita di presenza, stabilità, costanza e perseveranza per essere costruito e vivificato nel tempo?

Con il diradamento delle prefetture, quale effettiva, concreta attuazione potranno avere in futuro direttive ai Prefetti sul genere di "Agitazioni degli autotrasportatori nell'ambito del fermo dell'autotrasporto su gomma da oggi 23 gennaio" del 23 gennaio 2012, "Situazione tensioni sociali connesse alla congiuntura economica. Direttiva" del

successivo 17 maggio, ecc., a firma del Ministro dell'Interno in persona?

La storia insegna che gli spazi lasciati vuoti non rimangono mai tali ma vengano puntualmente riempiti: *da chi o cosa?* Ed è altresì noto che i luoghi non presidati...

Quali possibili scenari sono stati immaginati in proposito in corso di redazione e quindi esame parlamentare della norma?

Queste, e altre, sono domande che sommessamente si pongono e rispettosamente attendono una risposta da chi di dovere.

E ancora: *perché, oramai da decenni, la esistenza stessa di istituto e carriera prefettizi e prefetture viene ricorrentemente messa in discussione?*

Il *Prefetto* (in sede) è la figura forse atipica per... *eccellenza* dell'intero ordinamento.

È un *organo politico-amministrativo*, punto di congiunzione e sintesi di due ambiti di attività assai diversi.

“Mero” *funzionario dello Stato, come tale privo di propria legittimazione (elettiva)*, è nondimeno spesso chiamato a scelte e iniziative dai riflessi di marcata valenza politica, partecipa tuttora alla amministrazione del territorio anche con atti e provvedimenti di notevole ricaduta, quali quelli della *autorità provinciale di p.s.* (titolare tra l'altro della potestà dirompente dell'art. 2 T.U.L.P.S.) e il potere, per quanto residuale, di commissariamento di enti democraticamente eletti.

In un sistema istituzionale, quale è quello nostrano, fortemente improntato a *legittimazione popolare diretta*, pare quasi che la persistenza di una figura che di quella *legittimazione* sia priva venga vissuta non senza insofferenza (analoga sensazione suscitano talune considerazioni in sede politica che investono la *magistratura*).

Se non soprattutto, è probabilmente pure per questo che, negli ultimi vent'anni (e oltre), più d'uno pensi alla messa da parte del *Prefetto* o perlomeno al suo drastico (ulteriore) ridimensionamento ogniqualvolta si pensi di mettere mano a qualche riforma.

Un ventennio il cui inizio coincide con la novità della *elezione diretta dei Sindaci*,

seguita dall'avvento del *bipolarismo*, e l'irrompere sulla ribalta di quel movimento di *primi cittadini*, “scapigliati” dal soffio del *vento del nord* leghista, che ha creato le premesse per la *riforma amministrativa in senso federalista a Costituzione invariata* prima, per la *modifica del titolo V della Costituzione* poi.

Nonché per la rivendicazione nell'immediato, tra gli altri, di più incisivi poteri in materia di *pubblica sicurezza*.

Si rammenterà che di quegli anni è l'inserimento nei *CC.PP.O.S.P.* del *Sindaco del comune capoluogo* e del *Presidente della provincia* come componenti di diritto.

La “elevazione” della *polizia municipale* a *polizia locale* è un segno di questi tempi.

Da un ventennio a questa parte, in tema di *sicurezza*, la posta veramente in gioco pare sia *chi* debba deciderne la *politica*, a livello (per ora) non tanto nazionale (/generale), quanto locale.

Rimanendo a recenti avvenimenti e al netto del ruolo che anche le Regioni desiderano ritagliarsi in proposito, ne può risultare tangibile conferma la vicenda della recente riforma dell'art. 54 T.U.E.L. che - nel testo approvato dal *Governo* dell'epoca, con il *leghista* Roberto Maroni al *Vicinale* - nell'ambito del nebuloso perimetro della *sicurezza urbana*, conferiva di fatto ai *Sindaci* la individuazione degli obiettivi da perseguire e ai *Prefetti* la loro conseguente attuazione (!) (la norma, si rammenterà, è stata “edulcorata” in Parlamento).

Viceversa, (almeno) al momento pare destino pochi... appetiti le componenti tradizionali “tecniche” della *sicurezza*. Non sembra quindi un caso che, nelle iniziative legislative “estreme” di cancellazione dell'*istituto prefettizio*, le relative competenze siano salomonicamente distribuite tra *Sindaci* e *Questori*.

Non ci si sorprenda più di tanto, però.

A ciò si è infatti giunti non d'improvviso.

Tra i possibili altri, per due fattori:

1. il crescente strapotere della Polizia di Stato nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Il disegno tratteggiato dalla legge n. 121/1981 è stato significativamente... reinterpretato nel tempo. La lenta ma costante marginalizzazione della *carriera prefettizia* – che, nella indifferenza generale, persino in settori importanti della medesima carriera, da ormai venticinque anni non esprime più il *Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza* – ha portato una struttura così complessa a orientare le *politiche della sicurezza verso iniziative e provvedimenti tecnici di polizia*. Sul piano legislativo, frequenti e pressanti sono stati gli interventi assunti dal *Dicastero dell'Interno* in materia penale, peraltro appannaggio in via di principio del *Ministero della Giustizia*.

I *Ministri dell'Interno* succedutisi negli anni hanno assecondato questa sorta di “deriva”, forse anche per esigenze di quella *visibilità politica* assicurata assai maggiormente da *operazioni di polizia* che da *politiche di prevenzione generale di ampio respiro*, decisamente però meno appariscenti e clamorose, in cui un ruolo strategico è svolto dai *Prefetti*.

Si ricorderà probabilmente che appena qualche anno fa, all'insorgere della ennesima emergenza criminalità in Campania, il *Ministro dell'Interno pro-tempore* ebbe a dichiarare pubblicamente di ritenere di avere assolto pienamente il proprio mandato con il solo invio di *personale e mezzi delle Forze di polizia* nella zona...

Con il prevalere della componente *tecnico-operativa* su quella *politico-amministrativa*, la *sicurezza* è stata via via affrontata principalmente in termini di *tecnicità di polizia*, così probabilmente altresì ingenerando la convinzione che, tutto sommato, dei “*Prefetti*” si possa dunque fare a meno.

Tanto per dire: il fatto che in provincia, alla *Festa della Polizia*, il *Prefetto* non passi più in rassegna i reparti della *Polizia di Stato*

ma venga semplicemente accolto a inizio cerimonia dal *Questore* che lo accompagna in tribuna al posto assegnato, quali che ne siano i motivi di fondo, almeno simbolicamente, nell'immaginario collettivo, un significato ce l'ha;

2. la progressiva “*perdita di peso*” dell'*istituto prefettizio*, con importanti riflessi sulla intera, complessiva attività del *Prefetto*, la cui incisività sembra sempre maggiormente dipendere dalle autorevolezza e credibilità individuali della *persona-prefetto*, piuttosto che dalla figura ordinamentale come tale.

Sull'argomento, lo scrivente si è già ripetutamente intrattenuto in passato.

Riassumendo in pillole, e per quanto altresì detto in precedenza riguardo questi ultimi vent'anni, a ciò ha contribuito e contribuisce l'affievolimento del *rapporto tra Governo pro-tempore e Prefetti*.

Nonché, a parere di chi scrive, il sopravvenuto equivoco di una pretesa *terzietà* – da non confondere con quella inscindibilmente correlata alla doverosa e scrupolosa osservanza del *principio di legalità della azione amministrativa* – connessa a una fraintesa *funzione di garanzia* che, secondo una prevalente corrente di pensiero nei ranghi prefettizi, caratterizzerebbe la attività del *Prefetto*. Il quale invece, giova sempre ricordare:

- è nominato e rimovibile in qualsiasi momento dal *Governo*, nonché tenuto ad attenersi alle direttive del medesimo. Paradigmatica la vicenda di qualche tempo fa di un noto *Prefetto* di una importante provincia che ebbe pubblicamente a dissentire da alcune disposizioni impartite dal *Ministro dell'Interno pro-tempore*;
- privo totalmente di quelle prerogative tipiche di ogni organo autenticamente *terzo*(e, come tale, necessariamente *indipendente*).

Al di là di ammiccanti discorsi di circostanza, siffatta situazione ha finito con il rendere il *Prefetto* una sorta di *estraneo a tutti*, persino ai *Governi* di turno, non di

rado addirittura “sorpresi” in prima fila a menargli autentiche mazzate, sul piano sia giuridico-ordinamentale sia economico (la approvazione dell’ordinamento del personale della carriera prefettizia di cui al d.lgs n. 139/2000, appare ormai come una specie di... fugace parentesi, per quanto di indubbio, significativo rilievo).

Destino invero beffardo per chi è tacciato di essere la *longa manus*, l’inviso alfiere in periferia del *centralismo romano*...

Nel delineato contesto, doveroso un accenno a quanto verificatosi in tema di *nomine*, in particolare negli anni a seguire l’entrata in vigore del rammentato d.lgs n. 139/2000.

Si è già avuto modo di constatare in precedenti occasioni come abbia suscitato opinioni assai discordanti la attuazione in concreto delle disposizioni recate in merito dal suddetto *decreto legislativo*, dirette, nelle intenzioni, a stabilire un punto di delicato equilibrio tra *discrezionalità politica* e verificata *capacità professionale*.

Qui pertanto ci si limita a rammentare che a *Prefetti* si dovrebbe approdare solamente a conclusione di diversificate e qualificate esperienze sia negli uffici centrali, sia sul territorio, a suggello di *complete* formazione e maturazione professionali. Eccezioni ovviamente a parte, non altrettanto eventuali, pretesi *fenomeni*.

Ciascuno è in grado di valutare se ciò sia accaduto e accada o meno.

Se peraltro avvenga che sia la stessa *Amministrazione* a ritenere che un funzionario pur privo di un completo, specifico, variegato e qualificato bagaglio professionale sia comunque in grado di assolvere adeguatamente la funzione di *Prefetto*, si comprenderà come risulti poi assai arduo contestare che allora, a ben vedere, il *Prefetto* lo possa “fare” chiunque: a iniziare dai *dirigenti della Polizia di Stato*.

Degli *uu.tt.G.*, infine, qualcosa si è già accennato prima.

Istituiti, e mai realizzati, per assicurare l’esercizio *coordinato della attività amministrativa degli uffici periferici dello*

Stato e garantire la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali, con le correnti disposizioni in materia di *spending review* paiono indirizzati a divenire piuttosto *maxi-uffici* serventi della intera macchina amministrativa statale sul territorio.

Quanto fin qui rappresentato e argomentato è per principio opinabile, ci mancherebbe.

Nondimeno, ove risulti anche solo in parte condivisibile: *si poteva fondatamente credere che un governo di “tecnici” potesse riservare a Prefetti e carriera prefettizia una considerazione e una attenzione diverse da quelle che emergono dalla normativa qui in esame?*

Poteva fare di più, in questo senso, la Ministro dell’Interno, ella stessa ex-Prefetto di lungo corso?

Forse sì, forse no.

Di certo, non da rimproverarle la mancata inversione in pochi giorni di un *trend* in atto e in via di consolidamento da anni, anni, anni, anni, anni.

E, dunque, *forza!*, per l’ennesima volta e una volta ancora come in una *corsa in salita*, a rimboccarsi di nuovo le maniche, a cercare di venire a capo di una situazione dagli sviluppi e conseguenze prevedibilmente controversi.

Occorrerà dimostrarsi all’altezza delle nostre migliori tradizioni, sapere fare tesoro degli errori e delle manchevolezze, trasformare le difficoltà in opportunità, dare fondo a ogni risorsa di intelligenza e capacità di lettura e interpretazione del presente e del divenire, non temere le novità e, anziché subirle passivamente, esserne piuttosto co-protagonisti, mantenere puntato l’ago della bussola sull’*interesse generale*.

Sempre con umiltà.

Con la coscienza che tutto ciò potrebbe peraltro non essere sufficiente in una partita che, volere o volare, va comunque giocata e che si spera vivamente non si risolva in un dialogo tra sordi o in una sterile *battaglia di retroguardia* per la sopravvivenza.

Con la consapevolezza che il *rispetto* va conquistato, non elemosinato.

E, soprattutto, che *dignità* e *onore* non sono in vendita.

AP, come sempre, è pronta a fare la sua parte.

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

“Veramente un bel daffare per l'ex prefetto (Ministro Annamaria Cancellieri, n.d.a.) che, come se non bastasse, si trova contestualmente a dovere fare i conti con una spending review che pretenderebbe il taglio (ops..., pardon, “razionalizzazione”...) dei presidi della amministrazione dell'Interno sul territorio: prefetture, questure, comandi provinciali dei vigili del fuoco...

(...) Stringi stringi, in questo che pare stia diventando un Paese di soli “mediani”, non può escludersi che la (eventuale)... “razionalizzazione” possa andare a interessare in prima battuta soltanto le prefetture. Le quali, con ulteriore analogia all'Italia pallonara, pare siano sempre più considerate da alcuni come un lusso superfluo, alla stregua di giocatori “atipici” come Roby codino Baggio, Alex Del Piero, er pupone Totti, ai quali si ritiene a giorni alterni che non sia indispensabile assicurare un posto in squadra (di mediani, come si diceva).

Salvo poi starsi a mangiare le mani per averne sottovalutato o disconosciuta l'importanza decisiva quando la partita sia ormai persa o compromessa anzitempo.

Con l'aggravante, nel caso delle prefetture, che molti ne discettino (anche tra di noi...) senza nemmeno conoscerne adeguatamente caratteristiche, ruolo e funzioni e delle quali prefigurino apoditticamente un qualche avvenire tutt'al più attraverso la loro definitiva “consacrazione” in... uu.tt.G. (uffici territoriali del Governo).

(...) Può fondatamente sostenersi che le prefetture siano una sorta di istituzione a geometria variabile, una specie di “pendolo oscillante” (a secondo delle situazioni) tra due poli:

- *l'uno, di (funzione di) pura garanzia (delle condizioni di base per il sereno dispiegarsi della vita delle collettività);*
- *l'altro, di maggiore e più incisiva partecipazione al “governo” (amministrazione) del territorio.*

Rimanendo alla sicurezza.

Dovrebbe essere a tutti chiaro che, negli ambiti territoriali di rispettiva competenza, il ruolo dei prefetti consista inoltre nel definire e stabilire le linee di indirizzo da attuare, in ciò trasfondendo (e opportunamente modulando in relazione alle effettive

p.s.

Per ulteriori considerazioni, si rinvia alla ricordata lettera aperta alla Ministro dell'Interno in AP-Associazione Prefetizi informa ne il commento, XV raccolta 2012 (1 agosto 2012, www.ilcommento.it).

A seguire, inoltre, lo stralcio di un contributo a firma dello scrivente di qualche tempo fa, su come sarebbe potuta andare a finire...

realtà ed esigenze locali) il contenuto delle direttive del ministro-autorità nazionale di pubblica sicurezza, nonché l'esito delle analisi della situazione complessiva (sociale, economica, istituzionale, ecc.) dei territori ove agiscono.

Senza dimenticare la tradizionale loro funzione di sensori attivi (non, cioè, passivamente recettivi) del governo centrale, così potendo pure contribuire, in questa come in altre materie, alla determinazione degli orientamenti delle scelte di valenza generale da assumere in sede nazionale.

Almeno allo stato e nell'immediato, sono, queste, funzioni e attività in nessun modo esercitabili da una qualsiasi altra istituzione.

Il prefetto è un organo politico-amministrativo di amministrazione generale, in questo risiede la sua atipicità e infungibilità.

Non è un mediano, ma un vero e proprio numero 10, “quello” con i piedi buoni e la visione di gioco, che fa girare la squadra ma non si esime dal proporsi pure, ove occorra, da argine, da trequartista o da punta aggiunta, l'universale di qualità, l'allenatore in campo.

E i numeri 10, oggi, a differenza di quanto colpevolmente accaduto in passato, sono tornati a essere corteggiati e vanno a ruba: in Italia, su tutti, Pirlo, che Juventus e Nazionale vorrebbero immortale.

Davvero si pensa che dei prefetti si possa fare tranquillamente a meno in una zona qualsiasi del Paese, non escluse quelle assolutamente calme e tranquille che potrebbero nondimeno “agitarsi” da un momento all'altro (come l'esperienza dovrebbe ammonire)?

Sia chiaro, l'accorpamento delle prefetture non cancellerebbe la figura prefettizia. Tuttavia, l'allontanerebbe significativamente dal “vivo del gioco” nei luoghi, di originaria presenza, divenuti successivamente di... esodo.

Si è tanto sicuri della indispensabilità di esperimenti proprio in un momento in cui la stabilità e i punti di sicuri riferimento e affidabilità sono merce preziosissima?

(...) La ministro Cancellieri ha però intanto a disposizione tutte le ragioni per fare valere in qualunque sede, nell'interesse supremo delle collettività, i motivi che inducono a evitare interventi, sulla base di peraltro opinabilissimi parametri ragionieristici, che possano compromettere il

funzionamento di apparati collaudati che hanno dimostrato in ogni tempo e circostanza di essere all'altezza dei compiti a essi assegnati.””(Corona, A.,

Il nodo dello snodo: taglio delle prefetture?, su il commento X raccolta 2012-16 maggio 2012, www.ilcommento.it)

Monti dopo... Monti di Maurizio Guaitoli

Monti come l'*Alfa* e l'*Omega*, ovvero: l'*eterno*.

In un futuro di salite (*Miss Spread* e *Mister Spending Review* compresi...) penso proprio che il futuro inquilino di Palazzo Chigi debba essere lui in persona o, certamente, qualche suo... clone o sosia, politicamente parlando. Ad es., il sempreverde Prof. Giuliano Amato rappresenterebbe una... “controfigura” montiana alquanto gradita alla *Grande ammucchiata* (Pd, Pdl e “Nuovo centro”), per dare il cambio, nel 2013, a un esausto *SuperMario*. Tanto, il posto di *senatore a vita*, concessogli da Napolitano come “*compenso*” anticipato per la formazione di un governo “*tecnico*” (tutto lacrime e sangue... “nostri”!), permette a Monti di potere svolgere, in ogni momento, quel ruolo di Cincinnato che gli si addice alla perfezione. Non solo: dopo il 2013, il *Professore* potrebbe giocare un ruolo di primo piano, aggregando attorno alla sua persona gruppi di parlamentari indipendenti o dissidenti, che vi dovessero eventualmente confluire per *dissociazione* da altre formazioni politiche, venute per la prima volta alla ribalta con le elezioni del 2013 e, poi, rivelatesi non adeguate a garantire il rispetto delle promesse elettorali, con particolare riferimento al rilancio della crescita economica e della occupazione in Italia.

Intanto, che si fa?

A quanto pare, il “boccino” della partita-chiave per il potere continua a rimanere sul *Sacro Colle*... Napolitano vuole a tutti i costi, alla riapertura delle Camere, una nuova legge elettorale, per potere sciogliere il Parlamento prima di dicembre e, con ogni probabilità, ridare il mandato a Monti “prima” che il suo settennato entri nel famigerato *semestre bianco*. Eppure, visti i risultati e le proposte scaturiti a seguito degli incontri tra i

delegati del triumvirato di partiti che sostiene il *Professore*, c'è da auspicare che non se ne faccia nulla e si vada a nuove elezioni con quello che c'è. Tanto, è chiaro a tutti che nessuno troverà la forza e il coraggio necessari (tranne i soliti Grillo, Vendola e Di Pietro) per proporre ai cittadini quello che si aspetterebbero da una vera campagna elettorale. Ovvero: *volete, o no, rimanere nell'euro 'e' in questa Europa etero-diretta dagli euro burocrati di Bruxelles?* Nel frattempo, i politici tedeschi - che non sono né tirchi, né fessi - pensano pubblicamente e seriamente al ripristino dello *Sme* (mi pare, se non erro, di aver io stesso anticipato una simile ipotesi, molto prima che Berlino ci facesse un pensierino...), con l'uscita “*contemporanea*” dall'*euro* di tutti i 17 i Paesi che ne fanno parte e il conseguente ripristino delle valute nazionali. E, forse, sarebbe una cosa davvero saggia...

Due sole parole di garbata polemica con i “*super-professori*” del *Corsera*, di *Repubblica* e del *Messaggero* (nell'ordine: Ernesto Galli della Loggia, Angelo Panebianco, Giuliano Amato, Romano Prodi). Dopo averli visti, come prefiche oranti al capezzale dell'Europa, chi invocando l'unione politica, chi chiedendo duri sacrifici ai cittadini italiani, tedeschi ed europei, per rimanere a qualunque costo nell'*euro* (e, qui, il catastrofismo - in caso di abbandono - segue una narrazione apodittica, degna di migliore causa), non posso che chiedere loro, a mia volta, di che cosa stiano davvero parlando.

Cerco di spiegarmi per brevi punti di sintesi.

In primo luogo, *federare* significa, quantomeno, avere un collante linguistico comune per comunicare tra i cittadini *federati* stessi. E, qui, il disastro è totale: invece di un bilinguismo perfetto (con una seconda lingua

parlata correntemente da tutti), ci ritroviamo, dopo 60 anni di finta *unità*, con ben due decine di lingue diverse, senza avere investito assolutamente nulla per creare una cultura comune, a partire da un idioma condiviso.

Non solo: da sempre, “questa” Europa non è riuscita a creare, a livello *federale*, né uno spazio penale comune, né (se non altro!) una forza armata di pronto intervento -ricordo che, negli anni '50, la Francia sia stata la prima, grande affossatrice dell'ipotesi di una difesa comune europea! - né un sistema scolastico di media e alta formazione, che mettesse in competizione le nostre giovani generazioni con quelle di Usa, Cina e India, il che (forse...) ci avrebbe evitato quei devastanti fenomeni di analfabetismo di ritorno, che affliggono oggi una consistente massa di studenti europei, italiani in testa.

Insomma, cari Professori tutti: ma chi volete prendere in giro?

Altro tema rovente: *la Trattativa Stato-Mafia e le telefonate di Napolitano a Mancino*, indagato dai Pm palermitani per essere stato all'epoca il Ministro dell'Interno, che “*non poteva non sapere*”.

Potremo mai dire un giorno, raccontando favole terrifiche ai bambini, “*C'era una volta la Mafia*”? Dipende da quanto coraggio si possiede per la sua eradicazione.

Prendo spunto da un mio saggio del 1992, pubblicato dalla rivista *Giustizia Penale*, diretta allora dall'*ex* Sottosegretario, Prof. Taormina, e intitolato *Droga: una terza via tra Legalizzazione e Proibizionismo*. Il principio - per fare della Mafia, in generale, una favola del passato - era molto, ma molto semplice. Le Mafie, benché *holding* criminogene internazionali, rispondono - come tutti gli altri soggetti che stanno su di un qualsiasi *mercato* - al meccanismo della *domanda* e dell'*offerta*. Quindi, perché la Mafia fosse solo un ricordo, sarebbe bastato costruire(partendo dalla sua intimissima caratteristica di “industria della protezione”) una sorta di *algoritmo* finanziario-economico che ne incapsulasse tutta la negatività e distruttività sociale all'interno di un spesso

“sarcofago” auto-edificato, impedendole così per sempre di irradiare la sua pericolosità nei territori. L'intento era quello, da parte mia, di eliminare drasticamente lo *spaccio di stupefacenti*(droghe raffinate e quelle di sintesi) dalle strade, dai vicoli e dai luoghi di divertimento delle città, assicurando un degno futuro alle giovani generazioni.

Dato che - ragionavo - la droga è una “merce” fisica e una forma di profitto, per drenarla, prima che arrivi in strada, si sarebbe rivelato vincente offrire, a chi ne avesse una ampia disponibilità, una valida alternativa economica, rendendone conveniente(per lui) la cessione a un soggetto collettivo “sicuro”, senza procedere né alla vendita, né al consumo al dettaglio. Proposi, allora, la creazione di uno “Sportello-Ombra”(sotto il diretto controllo dello Stato, addentrandomi in dettagli tecnici, ulteriormente approfonditi in altri saggi), al quale un soggetto terzo - uno studio legale, a esempio - conferisse la *sostanza*, senza alcun obbligo di dichiararne la provenienza. Costui, in compenso, avrebbe ricevuto, all'atto del conferimento, una specifica “obbligazione” indicizzata che, alla scadenza prestabilita, dava diritto a una compensazione pari al valore nominale del titolo(assimilabile al prezzo medio di mercato per la sostanza conferita).

Tutto ciò, a patto che tendessero a “zero” le statistiche relative alle tossicodipendenze, nonché quelle connesse ai reati di microcriminalità e dei sequestri ordinari di droghe raffinate e/o sintetiche. Nel caso che lo scarto tra i valori statistici - registrati all'atto dell'emissione dei *bond* e quelli osservati alla data di scadenza dell'obbligazione- mostrasse un *trend* diverso da quello pattuito, il valore reale dell'obbligazione sarebbe sceso proporzionalmente, fino ad azzerarsi, nel caso che il fenomeno dello spaccio e del consumo di stupefacenti non avesse fatto registrare alcun miglioramento, alla fine del periodo di vita dei *bond* stessi.

Ovviamente, osservavo come occorresse, preliminarmente, porre i seguenti *paletti*: fissazione, una volta per tutte, di un

tetto *max* dei quantitativi annuali che potevano essere conferiti allo Sportello (pari, a esempio, a 10 volte le quantità medie sequestrate, calcolate per il triennio precedente a quello di apertura dello Sportello stesso); inasprimento con pesanti sanzioni penali e pecuniarie dei reati connessi alla droga; previsione di meccanismi premiali, a beneficio degli operatori delle Forze di polizia, parametrizzati sul valore di mercato delle quantità di prodotto sequestrate, in modo da togliere al crimine organizzato ulteriori spazi di corruzione. La contropartita per il “mondo oscuro”, che sta dietro ai traffici di stupefacenti, era evidente. Guadagni “puliti”, cioè, tali da minimizzare i rischi rilevanti, legati: alle operazioni di riciclaggio di valuta; alla azione repressiva, svolta dal sistema istituzionale; al mantenimento di una fitta rete di distribuzione al dettaglio. Per lo Stato, invece, i vantaggi sarebbero stati enormemente superiori, per l’abbattimento drastico dei costi della sanità, delle carceri, del giudiziario e degli apparati di contrasto, oltre che per il radicale contenimento di un devastante flagello sociale.

E procedendo di questo passo, mi chiedo, oggi: *perché non “ribattezzare”, tramite lo stesso Sportello, ma con una*

diversa tipologia di obbligazioni, i capitali che dovessero acquistare titoli ad hoc, emessi dallo Sportello stesso, indicizzati su qualcosa di perfettamente leggibile statisticamente sul territorio, come la crescita del Pil regionale/provinciale e, parallelamente, sull’abbattimento delle statistiche sulla criminalità?

Pensate che bello: compito dei mafiosi, volendo riscuotere interessi pari alla crescita della ricchezza “vera” (quella connessa alla nascita di “imprese pulite” e alla libertà di intraprendere a tutto campo, senza più timore di *pizzo* e di estorsioni!), sarebbe quello di fare essi stessi “pulizia”, all’interno dei territori dove insistono i loro insediamenti illegali, abbandonando tutte le attività illecite (visto che con le pistole alla tempia non si fa reddito, se si vogliono davvero produrre beni che siano competitivi sui mercati internazionali!).

Lo Stato, incassati i capitali “spuri” attraverso lo Sportello, garantirebbe, poi, il credito a tassi agevolati a imprese e investitori, per un importo complessivo pari all’ammontare delle obbligazioni emesse.

Solo così (*non credete?*) potremmo forse raccontare, un giorno, ai nostri discendenti: “*C’era una volta la Mafia...*”.

La cultura della “valutazione”

di Paola Gentile

Esaminiamo lo strumento della *valutazione* del dirigente, considerato di massima rilevanza per la realizzazione di una nuova funzione di direzione del personale e per il passaggio da un sistema di verifiche squisitamente formali a un modello di riscontri più sostanziali.

Se la data di nascita del procedimento di valutazione del dirigente pubblico si fa storicamente coincidere con l’emanazione del d.P.R. n. 748/1972, la vera svolta del processo valutativo si fa invece risalire alla *legge* n. 421/1992 che, all’art. 2, indica, quali criteri direttivi per il corretto svolgimento della funzione dirigenziale, oltre alla vigilanza e al

controllo, anche la verifica dei risultati mediante appositi nuclei.

È peraltro soltanto con il *decreto legislativo* n. 29/1993 che si realizza la prima concreta attuazione del principio della responsabilità del dirigente per gli obiettivi assegnati. Ciò avviene mediante la previsione della istituzione di *servizi di controllo interno*, o *nuclei di valutazione*, collocati in posizione di autonomia, così da rispondere esclusivamente agli organi di direzione politica, con il compito di verificare la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità ed il buon andamento dell’azione amministrativa.

Un ulteriore passaggio normativo in tema di *responsabilità dirigenziali* è segnato dal *decreto legislativo* n. 286/1999 (emanato in attuazione della *legge* n. 59/1997), che introduce notevoli e profonde modificazioni nel sistema di valutazione dei dirigenti negli enti pubblici, collegata ai risultati raggiunti in relazione alle risorse disponibili e ai comportamenti tenuti.

L'art. 1 del *decreto legislativo* sopra citato individua, quali principali strumenti di *controllo interno*:

- a) la garanzia della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (*controllo di regolarità amministrativa e contabile*);
- b) la verifica della efficacia, della efficienza e della economicità della azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (*controllo di gestione*);
- c) la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (*valutazione della dirigenza*);
- d) la valutazione della adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati raggiunti e obiettivi predefiniti (*valutazione e controllo strategico*).

Ponendo dunque in raffronto dette previsioni con quelle recate dal *decreto legislativo* n. 279/1997 che introduce il *sistema della contabilità economica per centri di costo*, al fine di consentire una valutazione del risultato "economico" delle attività pubbliche, è possibile affermare che i principi che attualmente regolano l'azione delle amministrazioni pubbliche sono da individuarsi ne:

- la rivalutazione dell'attività di programmazione;
- la responsabilizzazione dei dirigenti rispetto ai risultati conseguiti;
- il monitoraggio continuo e la valutazione dei risultati dell'azione amministrativa.

Per quanto attiene agli *strumenti di valutazione dei dirigenti prefettizi*, le fonti speciali di regolamentazione possono rinvenirsi nelle disposizioni del *decreto legislativo* n. 139/2000 che prevedono:

- la redazione annuale di una *scheda valutativa* da parte del prefetto titolare dell'ufficio territoriale del governo, del capo del dipartimento o dell'ufficio equivalente o del responsabile dell'ufficio di diretta collaborazione del Ministro, sulla base di una relazione presentata dall'interessato;
- la *retribuzione di risultato*, correlata ai risultati conseguiti con le risorse umane e i mezzi disponibili rispetto agli obiettivi assegnati, tenendo conto della efficacia, della tempestività e della efficienza del lavoro svolto;
- la *verifica dei risultati*, il cui esito negativo comporta la revoca dall'incarico ricoperto ed, eventualmente, ulteriori sanzioni.

Tralasciando un *excursus* della Riforma c.d. "Brunetta" (*decreto legislativo* n. 150/2009) - che ha introdotto strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa informati a principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriere - potremmo affermare che entra in gioco, a questo proposito, anche il tema della *competitività interna alla organizzazione*, quale strumento ausiliario a quello della *valutazione* ai fini della attivazione di processi di cambiamento organizzativo.

Prendiamo esempio da un paio di storie narrate dal cinema.

Nella prima, un uomo, dopo quindici anni di duro e onorato servizio, viene licenziato perché l'azienda si ristrutturava... (*History of violence*).

Nella seconda, un arrampicatore sociale è disposto a tutto pur di mantenere lo *status* e il prestigio faticosamente conquistati... (*Match Point*).

In entrambi i casi, la soluzione escogitata in nome della *competitività* si esplica al di fuori dalle regole della concorrenza leale e della morale.

Ma la *competitività* di cui stiamo parlando non può essere soltanto un fattore esteriore e formale, in nome del quale sacrificare la *qualità*, l'*etica*, il *senso della giustizia*.

La *competitività*, in buona sostanza, non può prescindere da una sua configurazione in termini di confronto sul piano della *qualità* e delle *pari opportunità*, altrimenti più che di competizione si dovrà parlare di sopraffazione, che è ciò che puntualmente avviene ogni qualvolta gli "attori" del sistema si trovano a operare su piani e con strumenti differenti.

L'obiettivo principe della *competitività interna* deve essere dunque quello di far risaltare ciò che qualitativamente è il migliore, a evitare che essa si risolva in un sacrificio dei meno dotati o dei più deboli.

Il contesto in cui si inseriscono queste riflessioni è quello della sempre maggiore attenzione riservata dall'ordinamento alla *qualità* degli apparati, intesa come asse portante del processo di modernizzazione del sistema pubblico.

Si parla, a tale proposito, di *Qualità Totale*, intendendosi, con tale termine, un tipo di approccio al lavoro orientato al miglioramento continuo dei risultati interni ed esterni alla organizzazione.

La *Qualità Totale* è dunque un atteggiamento di cultura organizzativa, prima

ancora che una serie di processi e di metodologie, al cui perseguimento appaiono orientati alcuni provvedimenti legislativi di riordino e di rivisitazione delle *funzioni del Prefetto*.

La vigente normativa affida alle *prefetture-uffici territoriali del Governo* l'esercizio unitario di tutte le funzioni amministrative di spettanza statale a livello periferico attraverso la confluenza, in seno ai medesimi, di gran parte degli uffici periferici dello Stato.

Di particolare rilievo appare, in tale ambito, ai fini che qui interessano, la disposizione che attribuisce al *prefetto* il compito di provvedere agli interventi sostitutivi da porre in essere *qualora il livello dei servizi pubblici statali erogati alla cittadinanza sia tale da poter arrecare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi stessi*.

Il *prefetto*, che non opera in maniera discrezionale, ma sotto la potestà di impulso e la direzione del *Presidente del Consiglio dei Ministri*, diventa in tal modo il centro unitario di riferimento, nonché momento di coordinamento e di sintesi dei vari interessi pubblici particolari, di cui sono espressione i soggetti istituzionali della Repubblica, anche alla luce della riforma costituzionale del *Titolo V*, pure per quanto concerne la *qualità dei servizi pubblici*, della quale si fa garante.

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

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

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