

**Prima Conferenza dei Prefetti
Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno
Roma, 13 ottobre 2009**

***L'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO OGGI: COESIONE SOCIALE,
EMERGENZE E DECISIONE ISTITUZIONALE***

**INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E
DEL MERCATO ANTONIO CATRICALÀ**

Il tema della tavola rotonda, evocato significativamente dal riferimento alla coesione sociale, alle emergenze e alla decisione istituzionale, richiede che il discorso si focalizzi sul ruolo delle Istituzioni nell'attuale momento di crisi economica. Non v'è dubbio che la congiuntura ponga nuove e più difficili sfide all'intero sistema delle Istituzioni.

La crisi originatasi nel settore della finanza, si è ormai inesorabilmente estesa anche all'economia reale. Secondo autorevoli osservatori, la stretta creditizia sta determinando un inaridimento dei canali ordinari di finanziamento delle imprese le quali, anche se efficienti, si trovano a dover fronteggiare crisi di liquidità nel breve termine. Queste difficoltà, connesse con l'incertezza sugli sviluppi anche a breve termine della situazione economica alimentano un pericoloso clima di sfiducia negli operatori. Quando le attese sono pessimistiche, gli stimoli agli investimenti vengono meno, le imprese tendono a contenere le produzioni, i livelli di disoccupazione aumentano.

È imperativo che le Istituzioni, ciascuna nell'ambito delle proprie responsabilità, contribuiscano a costruire un contesto di maggiori certezze per le imprese, strumentale a far tornare un clima di fiducia, quella fiducia che oggi sia negli Stati Uniti sia in Europa alcuni significativi indicatori e analisti di prestigio tendono a sollecitare.

Occorre una risposta coerente, il più possibile unita ed efficiente del sistema pubblico nel suo complesso che deve operare in un quadro di necessaria collaborazione interistituzionale per rispondere alle attese di protezione che giustamente i cittadini ripongono in esso.

L'efficienza del settore pubblico costituisce un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie nazionali. La

Pubblica amministrazione è, allo stesso tempo, un settore produttivo e una fonte di regolamentazione. Come settore produttivo deve produrre beni e/o servizi secondo tecniche determinate dai principi della responsabilità, dell'efficienza, dello stretto adeguamento ai costi. Come fonte di regolazione, l'Amministrazione non deve imporre oneri ingiustificati a carico degli operatori economici.

All'Amministrazione dell'Interno spetta un ruolo essenziale con effetti che direttamente incidono sul buon funzionamento del sistema economico.

In primo luogo, la competenza originaria e fondamentale dell'Amministrazione dell'Interno, la garanzia dell'ordine pubblico e del rispetto della legalità, costituisce un prerequisito affinché possa funzionare l'economia di mercato. Senza la sicurezza, i traffici economici non possono svolgersi e tale realtà è purtroppo verificabile in alcune zone del Paese. Assumono rilievo, inoltre, le funzioni in tema di controllo sui flussi migratori, che incidono direttamente sulle compatibilità del sistema economico. Infine, la stessa garanzia apprestata al funzionamento dei procedimenti elettorali costituisce un momento nevralgico per un regime democratico, senza del quale non è neanche concepibile un sistema economico che sia espressione di libertà.

Nel quadro dell'Amministrazione dell'Interno, la funzione prefettizia, costituisce un elemento fondamentale per l'esercizio di alcune rilevanti competenze a livello locale che vanno dalla protezione civile, all'ordine pubblico, alla sicurezza stradale, al controllo sugli organi degli enti locali, alla rappresentanza a livello locale dell'intera amministrazione statale e al raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Si tratta, da un lato, di servizi necessari a garantire il contesto nell'ambito del quale le attività private possono svolgersi liberamente e in particolare possono fiorire le attività economiche. Dall'altro, di competenze necessarie a rendere l'apparato pubblico in genere più efficiente e funzionale.

Particolarmente rilevante appare, anche a seguito dell'evoluzione normativa degli ultimi anni per la quale il prefetto tende a essere espressione in sede locale dell'intero Governo, lo sviluppo di specifiche attitudini idonee a rendere più efficaci i processi decisionali pubblici a livello locale. Ciò è importante con riferimento alla realizzazione delle infrastrutture.

E' noto che uno dei problemi più seri per lo sviluppo economico e sociale di questo Paese risiede nella circostanza che il suo patrimonio infrastrutturale è ormai carente e deve essere adeguato. L'Autorità da tempo ha segnalato il problema. Tuttavia, il sistema istituzionale pubblico spesso non è in grado di assolvere adeguatamente ai propri compiti di decisione, di autorizzazione e di controllo. Ciò vale sia per l'amministrazione dello Stato, nelle sue varie articolazioni, sia per le amministrazioni espressione delle autonomie territoriali. Ogni intervento sul territorio esige, dato il pluralismo istituzionale garantito dalla nostra Costituzione, il consenso di tutti gli enti esponenti delle collettività e dei territori locali. Il quadro di complessità è tale che fatalmente i tempi di realizzazione si allungano in modo indefinito, i costi aumentano e spesso alla fine gli interventi restano definitivamente bloccati. In queste circostanze, l'attività del prefetto è spesso risultata di grande ausilio. I prefetti hanno potuto svolgere la funzione di coordinamento dei vari livelli istituzionali espressione locale dell'amministrazione centrale dello Stato e di raccordo con le amministrazioni espressione delle varie autonomie locali.

Queste funzioni di coordinamento, di mediazione interistituzionale e, in ultima analisi, di razionalizzazione e snellimento procedurale dovrebbero essere ulteriormente sviluppate e potenziate, vista la buona prova che già è stata data e, soprattutto, atteso il momento di crisi che richiede la presenza effettiva e visibile dello Stato specialmente a livello locale. Inoltre, i recenti sviluppi in senso federalista dell'ordinamento richiederanno sempre più l'esercizio di una funzione di coordinamento delle amministrazioni centrali a livello locale e un'istanza di mediazione e incontro tra esigenze locali e interesse nazionale che nelle prefetture potrebbero trovare l'opportuna sede di realizzazione. Andrebbe cioè sviluppato il disegno delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo, rimasto incompleto. Ciò potrebbe valere con particolare riferimento alla effettiva realizzazione del c.d. sportello unico per le imprese. La Prefettura, per la sua funzione di raccordo interistituzionale, potrebbe fornire il sostrato amministrativo per l'attivazione di un ufficio che abbia effettivamente la capacità di collegare diverse competenze tra loro in funzione del risultato unico di dialogare con le imprese che operano sul territorio in relazione alle loro esigenze di rapporto con la P.A.

Per queste ragioni il ruolo del prefetto continuerà a essere essenziale anche in futuro sia nella garanzia delle autonomie private sia per il buon funzionamento della macchina pubblica.

La funzione prefettizia, nella sua fisionomia più moderna, deve essere letta alla luce del principio di sussidiarietà.

Quest'ultimo, al di là della sua formalizzazione nel testo della Costituzione, costituisce indubbiamente una direttrice di fondo degli ordinamenti moderni. Come è noto, esso si esprime in una dimensione orizzontale e in una verticale: la prima richiama il rapporto poteri pubblici - cittadini, la seconda rinvia al rapporto tra i diversi livelli di potere pubblico. Nel primo caso, la sussidiarietà costituisce garanzia di libertà e di autonomia dei privati nei confronti dello stesso potere pubblico, nel secondo caso essa fornisce la misura del rapporto tra i vari livelli di governo e limita i poteri dell'ente superiore, che è legittimato a intervenire solo nel caso in cui l'ente di livello inferiore, sia inidoneo per dimensione a svolgere la specifica attività pubblica in questione.

L'attività del prefetto si pone al centro di questa complessa trama di rapporti ed è perciò direttamente orientata dal principio di sussidiarietà. Nei rapporti con i cittadini essa deve ispirarsi al rispetto della libertà e deve promuovere e alimentare la solidarietà; nei rapporti con i vari livelli di governo essa è guidata dal principio della proporzionalità.

Questa del resto sembra essere la prassi dell'attività prefettizia, che ha alimentato un'immagine di autorevolezza ed efficienza della funzione, contrastando con successo l'opinione minoritaria che ritiene il prefetto anacronistico e comunque in contrasto con il disegno autoromistico che si va sviluppando.

In realtà, la figura del prefetto, per le ragioni che si sono evidenziate, costituisce uno snodo insostituibile nel funzionamento dello Stato decentrato anche in una prospettiva più accentuatamente federale.

La funzione prefettizia, proprio per queste caratteristiche di elevata professionalità, autorevolezza, capacità di coordinamento delle strutture burocratiche e di dialogo diretto con i cittadini può essere utilizzata anche per impieghi ulteriori e in contesti nuovi.

Un esempio può essere rappresentato dagli osservatori istituiti al fine consentire al Ministro dell'economia e delle finanze di riferire periodicamente al Parlamento "fornendo

dati disaggregati per regione e categoria economica" (art.12, comma 6 del DL.n.185/2008)

Il 31 marzo u.s. i Ministri dell'Economia e dell'Interno hanno emanato una direttiva che chiarisce le funzioni degli osservatori e ne dichiara la temporaneità *"per il tempo strettamente necessario a gestire l'attuale crisi congiunturale"*.

Per un maggior coordinamento viene istituito un Osservatorio Nazionale, presieduto dal Ministro dell'Economia o suo delegato e composto dal Ministro dell'Interno o suo delegato, dal Ministro dello Sviluppo economico o suo delegato, dai rappresentanti delle imprese, dei lavoratori, del sistema creditizio e delle altre istituzioni invitate a partecipare. L'Osservatorio nazionale analizza l'andamento del mercato del credito sulla base delle informazioni trasmesse dagli osservatori regionali, individua eventuali strozzature negli iter amministrativi di applicazione degli interventi, promuove la coerenza degli interventi per ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche.

Gli Osservatori locali hanno sede nella prefettura capoluogo di regione e operano con il supporto delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze. Sono membri: il prefetto del capoluogo di regione che lo coordina, i prefetti delle province, il dirigente della direzione territoriale dell'economia, il presidente camera di commercio, il rappresentante ABI, i rappresentanti dei lavoratori, delle imprese e dei consumatori. Sono invitati: i rappresentanti degli enti locali, della Banca d'Italia e della Guardia di Finanza.

Una prima funzione degli osservatori è quella di monitoraggio, avvalendosi dei dati della Banca d'Italia, di quelli forniti dalla Guardia di Finanza, dagli istituti di credito, dagli organismi rappresentati nell'Osservatorio e dalle varie P.A. sollecitate. Tali informazioni devono essere sempre presentate in forma aggregata e non possono riguardare casi singoli. Il presidente dell'Osservatorio redige un rapporto che invia all'Osservatorio nazionale sui dati del finanziamento locale con le principali criticità, le considerazioni emerse nel corso delle riunioni, le eventuali proposte per assicurare il finanziamento in sede locale, i dati aggregati delle istanze e reclami pervenuti alle prefetture.

L'altra funzione, affidata direttamente ai Prefetti, è il monitoraggio delle singole controversie che possono insorgere in merito all'erogazione del credito. Il Prefetto

raccoglie in maniera riservata le istanze e i reclami della clientela che si vede danneggiata nelle condizioni di erogazione del credito; scrive alle banche interessate inviando le pratiche di competenza e suggerendo un riesame del caso a un livello più elevato della struttura gerarchica della banca. La banca risponderà direttamente all'interessato, informando il prefetto. Al termine del processo i dati particolari sono distrutti e sono conservati solo quelli in forma anonima e aggregata.

Anche in Francia è stato attribuito un ruolo ai prefetti nel quadro dei recenti interventi pubblici a sostegno del sistema economico (Circolare del Primo Ministro, J. Fillon, del 20 ottobre 2008). In particolare, i prefetti, avvalendosi dei funzionari dell'amministrazione del tesoro e della Banca di Francia, devono riunire i rappresentanti in sede locale delle reti bancarie e degli attori economici. Le riunioni avranno per oggetto: di informare gli attori del mercato delle misure prese a livello nazionale e dei loro obiettivi; di effettuare una diagnosi della situazione locale e in particolare dell'effettivo ristabilimento del normale funzionamento del mercato del credito alle imprese; di declinare a livello locale e seguire in modo preciso e regolare gli impegni assunti dalle banche a livello nazionale, in occasione della sigla di apposite convenzioni con lo Stato, in merito all'effettivo finanziamento dell'economia a favore dei singoli, delle imprese e delle comunità locali e in merito al rispetto di standard etici. Le informazioni raccolte in tal modo a livello locale dovranno essere indirizzate, mensilmente, ai Ministri dell'economia, dell'Interno, dell'industria e del lavoro e della funzione pubblica, che a loro volta ne rendono conto al Primo Ministro.

Queste esperienze testimoniano l'esigenza di approntare forme di razionale collaborazione interistituzionale che possono trovare giustificazione nel periodo di crisi e nel conseguente intervento straordinario di sostegno pubblico. In ogni caso è fin troppo evidente che il ruolo dei prefetti in questo campo non dovrebbe mai implicare la sostituzione o la duplicazione dei competenti organi di vigilanza. Sarebbe un grave errore pensare di ritornare stabilmente a una gestione amministrativo-discrezionale del sistema economico.

A distanza di qualche mese dall'istituzione degli osservatori, comunque, le preoccupazioni espresse da alcuni si sono dimostrate infondate.

Una lezione chiara venuta dalla crisi, e su cui c'è già diffuso consenso almeno tra gli osservatori tecnici, è che i mercati necessitano di regolazione adeguata, ma non possono essere sostituiti integralmente dall'azione pubblica. Questa può manifestarsi anche attraverso interventi estesi e pervasivi, come in questo momento, ma solo in via eccezionale.

Non appena ristabiliti i presupposti per il corretto funzionamento dei mercati è opportuno tornare ad attività pubbliche di mero controllo. E' importante, dunque, potenziare, soprattutto in un'ottica di cooperazione sopranazionale, e non smantellare il sistema di vigilanza dei mercati che si è andato costruendo negli ultimi anni, basato su misure predeterminate, obiettivamente giustificate in termini tecnici, proporzionate e applicate in modo imparziale e severo da specifiche autorità a ciò preposte. La vera sfida è strutturare autorità di vigilanza e di controllo effettivamente indipendenti dagli interessi regolati.

In prospettiva, si potrebbe pensare di potenziare l'attività degli osservatori con riferimento al monitoraggio delle pratiche commerciali scorrette poste in essere dagli operatori locali. L'esperienza dell'Istituzione che presiedo ha messo in evidenza l'esistenza di un problema di comunicabilità tra i cittadini e le Istituzioni, che rende difficile perseguire e provare le pratiche scorrette, anche se diffuse.

Molto spesso, infatti, solo dopo la comunicazione attraverso i mass media di alcuni interventi dell'Autorità che reprimono e sanzionano pratiche commerciali scorrette, riceviamo ulteriori segnalazioni da parte di numerosi cittadini che dichiarano di avere avuto anch'essi il problema stigmatizzato nel provvedimento ma di non avere ritenuto di attivarsi.

Proprio per risolvere tale *gap* comunicativo l'Autorità ha istituito un apposito centro d'ascolto telefonico gratuito, che riceve quotidianamente centinaia di segnalazioni. Si potrebbe pensare di potenziare i canali di comunicazione e di informazione, utilizzando proprio gli Osservatori regionali presso le prefetture, che potrebbero trasmettere all'Autorità segnalazioni in merito a pratiche scorrette di cui le prefetture venissero a conoscenza.

Infine, è opportuno ricordare in questa sede la questione dei servizi pubblici locali e un possibile ruolo dei prefetti in funzione di tutela degli utenti del servizio.

Nella maggior parte di essi (trasporto, raccolta e smaltimento dei rifiuti, distribuzione di gas, elettricità e acqua) le imprese ex municipalizzate tramutate in società per azioni sotto il controllo degli stessi enti locali rappresentano gli attori principali. Vi è un evidente conflitto di ruolo tra tali imprese e gli enti controllanti, i quali dovrebbero allo stesso tempo governare il settore e gestire il servizio. L'impresa è soggetta a *input* spesso contrastanti tra loro: gestione efficiente del servizio, tutela dell'occupazione, redistribuzione della rendita, acquisizione di consenso politico.

Inoltre, anche in contesti da tempo liberalizzati, il ricorso a procedure concorrenziali per l'assegnazione del servizio costituisce tutt'ora un fenomeno complessivamente marginale e ciò determina una stasi del sistema e soprattutto una non chiara definizione degli ambiti delle rispettive responsabilità, con danno per gli utenti che non hanno un centro unitario cui riferire le proprie esigenze.

In questo contesto, il prefetto potrebbe essere il soggetto istituzionale in grado di verificare con consapevolezza e obiettività l'eventuale malfunzionamento dei servizi di pubblici locali e di promuovere presso gli organi e gli enti titolari delle competenze di controllo e regolazione i necessari interventi a tutela degli utenti.

Tra le autorità con competenze di controllo a livello centrale potrebbe esserci, in una prospettiva *de iure condendo*, anche l'Autorità garante della concorrenza, che potrebbe avvalersi delle istruttorie prefettizie.

Il legislatore ha recentemente attribuito all'Autorità la competenza a dare parere non vincolante in occasione della decisione dell'ente locale di non procedere alla gara per l'individuazione dell'impresa competente a svolgere i servizi pubblici locali. Ma è solo un punto di inizio.

In realtà, non appena le condizioni generali dell'economia saranno ristabilite, la privatizzazione delle imprese operanti nella fornitura di servizi pubblici locali potrebbe consentire di assicurare un esercizio più efficiente, imparziale e trasparente dei poteri di regolazione e a garantire una maggiore equità, tra i diversi operatori, relativamente alle condizioni di accesso al mercato - con particolare riferimento alla partecipazione alle

procedure di affidamento dei servizi - e all'esercizio di attività liberalizzate e aperte alla concorrenza. Inoltre, risolverebbe definitivamente il problema del conflitto di ruolo. Nella privatizzazione dei servizi pubblici locali un ruolo importante potrebbe essere giocato, nell'ambito dell'autonomia che è loro propria, dalle fondazioni di origine bancaria, per il loro legame con il territorio e per la loro vocazione a operare nell'interesse della comunità.

Il decreto-legge all'esame delle Camere prevede l'avvio di un graduale processo di privatizzazione e anzi stabilisce una periodizzazione ravvicinata.

Il decreto configura come modalità di affidamento ordinarie dei servizi la gara oppure l'affidamento a una costituenda società mista nella quale il socio privato abbia almeno il 40% e sia scelto con gara che ha a oggetto la qualità di socio e lo specifico servizio da svolgere. L'affidamento in house è confinato nell'eccezionalità. All'Autorità resta affidata la competenza a rilasciare un parere sul punto, in aggiunta essa consegue il potere di determinare le soglie dimensionali al di sotto delle quali il parere non deve essere richiesto.

La disciplina prevede esenzioni importanti dal proprio ambito di applicazione: la distribuzione del gas, dell'energia elettrica e dei trasporti ferroviari.

Sarebbe opportuno chiarire, già in sede legislativa, che nei criteri per l'aggiudicazione del servizio e della qualità di socio delle società miste, si dia preferenza alle condizioni alle quali il servizio deve essere reso, più che alla valorizzazione finanziaria della cessione delle quote della stessa società.

Inoltre, alcuni aspetti del periodo transitorio potrebbero essere migliorati, come, a esempio, la disciplina delle società miste quotate che possono conservare l'affidamento fino alla sua scadenza se la partecipazione pubblica scende a una quota non superiore al 30 per cento. In tali casi si potrebbe verificare il caso che la maggiore presenza di capitale privato coincida con il mantenimento di affidamenti diretti fino alla loro scadenza naturale.

Sotto altro profilo, la scadenza degli affidamenti *in house* o diretti prevista rispettivamente per il 2011 e il 2010, senza una disciplina specifica degli investimenti, potrebbe mettere a rischio l'efficienza di alcuni servizi come quello idrico.

In ogni caso, indipendentemente dai limiti evidenziati, la strada sembra quella giusta e va proseguita.

In conclusione, la figura del prefetto è un anello insostituibile dell'articolazione locale del potere pubblico centrale e, oltre alle competenze tradizionali, potrebbe essere la sede per lo sviluppo di inedite e importanti funzioni di tutela dei cittadini.