

Cento, quaranta, duecentoquindici. Numeri e valori di un'amministrazione che serve il Paese

(Intervista di Stefano Sepe a Carlo Mosca)

Proemio

L'intervista che segue nasce da una forte identità di vedute tra il prefetto Carlo Mosca e il sottoscritto. Su tale base è nata l'idea di una modalità che permettesse a Carlo Mosca, fondatore e direttore della Rivista, di esprimersi su una serie di problemi che investono non soltanto il ruolo del Corpo prefettizio e la sua azione al servizio dei cittadini, ma anche questioni relative al perimetro della pubblica funzione, ai valori fondamentali della nostra Repubblica, ai principi etici ai quali ognuno deve richiamarsi per contribuire al rafforzamento della democrazia nel nostro Paese.

Tre i numeri richiamati nel titolo, ciascuno con un significato preciso.

100 si riferisce alla numerazione progressiva dei fascicoli della rivista che, dal 1998, è una tribuna di confronto sui temi dell'Amministrazione pubblica, un luogo di cultura dell'amministrazione, che si pone come strumento funzionale all'amministrazione della cultura, senza la quale il procedere dell'azione delle organizzazioni pubbliche rischierebbe di essere miope e incerto.

40 sono gli anni – che saranno celebrati nel 2018 – dell'Anfaci, associazione impegnata da sempre a sviluppare il senso di identità del Corpo prefettizio e a promuovere momenti di riflessione sui temi di maggiore spicco riguardanti le tematiche della coesione sociale e della tutela dei diritti, intese nel loro perimetro più ampio di elementi fondanti la convivenza democratica.

215 è un riferimento, altamente simbolico, all'Istituzione (nel 1802) della figura Prefetto nella prima Repubblica Italiana. Elemento che serve a mantenere vive le alte ispirazioni della nascita del Corpo prefettizio e che, nel contempo, intende sottolineare l'importanza della tradizione e il valore delle radici storiche dell'amministrazione nella quale i prefetti operano al servizio dei cittadini.

Amministrazione Pubblica – la rivista che Lei ha fondato e dirige – arriva al numero 100. Quale il bilancio di venti anni di riflessioni, approfondimenti, confronti? Quali progetti per il prosieguo della Rivista?

Sono andato a riprendere, qualche giorno fa, il primo numero della rivista, stampato nel giugno del 1998 e ho riletto l'editoriale dal titolo "Oltre: la sfida dell'ottimismo" in cui invitavo i Colleghi ad andare oltre noi stessi per porre al centro della nostra vita professionale la cultura del servizio per la causa dell'interesse nazionale e del benessere dei cittadini, rinunciando ad egoismi o protagonisti di maniera e, invece, riaffermando i valori dell'etica. Ma li esortavo anche ad andare oltre la cultura formalista e del legalismo ossessivo per aderire alla cultura dei risultati, coniugando la legalità sostanziale con l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. Ciò allo scopo di diventare funzionari dei fatti e non degli atti, coltivando così la funzione generalista di sintesi e curando di essere risolutori di situazioni problematiche e non solo produttori di provvedimenti. Chiudevo l'editoriale auspicando di andare anche oltre il territorio nazionale, verso l'Europa, di andare oltre l'egoismo istituzionale e l'autoreferenzialità, sviluppando la comunicazione all'interno e all'esterno, la prima con un agile notiziario mensile focalizzato a notizie sulla vita associativa, la seconda con lo strumento della rivista per consolidare l'identità del Corpo prefettizio, ma anche per far conoscere agli altri il ruolo, le funzioni, le strategie e i risultati raggiunti dal prefetto e dal Corpo prefettizio; una comunicazione utile ad acquisire consenso nella pubblica opinione e a legittimare una presenza istituzionale al servizio dei cittadini. In quell'editoriale vi era un programma per il futuro a cui la rivista si è sempre ispirata per attuarlo nella maniera più intelligente possibile, interpretando la stessa antica intelligenza istituzionale dell'Amministrazione dell'Interno. Pensare che da allora sono trascorsi quasi venti anni e che sta per uscire il numero 100 della rivista è motivo per me di viva soddisfazione e di sentito orgoglio. Ero da poco stato eletto segretario generale dell'Anfaci e volevo, tra le prime azioni della segreteria nazionale, dare concretezza ad uno sforzo a suo tempo immaginato da un altro segretario generale, un collega generoso e attento alla vita associativa, Luciano Mauriello, che chiamai poi a ricordare, nei successivi due numeri della rivista di quel lontano 1998, i primi venti anni dell'Associazione. Così partì la sfida di "Amministrazione Pubblica", un nome forse troppo semplice, ma al tempo stesso chiaro per l'intento dichiarato di accreditare un nuovo modo di fare amministrazione per il pubblico, per l'interesse generale e per il bene comune. Fui appoggiato convintamente dal presidente e dal vice presidente dell'Anfaci, i prefetti Enzo Mosino e Pierluigi Magliozzi, due appassionati e convinti sostenitori dello spirito associativo e confortato dalla condivisione del prezioso vice segretario generale Fiorella Fasano.

Amministrazione Pubblica è stata, altresì, una palestra di cultura dei funzionari dell'amministrazione civile dell'Interno, sia quelli appartenenti alla carriera prefettizia che quelli della carriera economico-finanziaria, raccogliendo saggi e riflessioni, approfondimenti e confronti, ma non ha mancato di legare tale cultura all'attualità, alle ricorrenze importanti per

la vita del Paese, ai lavori parlamentari, alla memoria e alla tradizione, alla cronaca e ai libri pubblicati sia quelli giuridici attinenti alla professione, che quelli di economia, di statistica, di scienza della politica e di storia delle istituzioni pubbliche e sociali, cercando di cogliere ogni effervescenza e ogni innovazione della società e dei cittadini. Ha interpretato la cultura dell'Amministrazione, facendosene paladina, senza timore di sollecitare, anzi con il coraggio spesso di sollevare questioni problematiche vissute dall'Amministrazione senza la necessaria determinazione, ma con l'unico intento di provocare soluzioni adeguate ai delicati compiti affidati ai prefetti e alle prefetture.

Quest'anno ricorre il quarantennale dell'Anfaci. Anche su questo punto un bilancio può essere utile, sia per analizzare le cose fatte, sia per guardare avanti

Vale la pena ricordare la nascita dell'Associazione, soprattutto per i funzionari più giovani, ma essenzialmente perché, avvicinandosi la celebrazione dei quaranta anni dell'Anfaci, è bello cogliere l'importanza di un tempo che vale e che merita di essere elogiato. Il 6 giugno 1978, a Roma, dinanzi al notaio Silvestri Giordano Cemmi, in piazza Verdi, n. 8 si presentarono quattro funzionari per sottoscrivere l'atto costitutivo dell'Associazione. Quei funzionari erano Carmelo Caruso, Umberto La Mesa, Teresa Rosolia e Maurizio Bruschi. Furono loro a dare vita all'Anfaci e a realizzare un progetto che il prefetto Aldo Buoncrisiano aveva sognato già da qualche anno. Presidente provvisorio veniva indicato Giovanni Fortunati e alla segreteria provvisoria venivano chiamati Sabato Malinconico, Antonio Di Giovine, Giuseppe Procaccini, Angelo Tranfaglia e Roberto Sorge. Carmelo Caruso fu il primo segretario generale.

Luciano Mauriello ricordò proprio su questa rivista, nel 1998, che la vicenda associativa nacque come idea quando Aldo Buoncrisiano, già prefetto autorevole di Matera, di Potenza e di Firenze, ritornò a Roma come direttore generale del personale. La frettolosa attuazione del decentramento regionale aveva provocato difficoltà di rapporti tra Stato centrale e poteri autonomi territoriali. La perdita del controllo degli atti dei comuni e delle province era stata vissuta con profondo disagio e non come un'occasione per riproporre l'istituto prefettizio in una nuova dimensione nella sfera dei rapporti con il sistema delle autonomie. La riforma della dirigenza dei primi anni settanta – annotò sempre Mauriello – aveva poi provocato, con l'esodo massiccio che ne era scaturito, un ricambio generazionale che aveva impoverito di eccellenti risorse l'Amministrazione dell'Interno. Era quindi diffuso un senso di frustrazione e di rabbia per una mancata reazione e fu proprio Aldo Buoncrisiano a farsi interprete di questo stato d'animo, immaginando la costituzione di un'associazione professionale che potesse agevolare e sostenere il rilancio dell'istituto prefettizio. Ne incoraggiò quindi la nascita nella convinzione che Amministrazione e Associazione avrebbero potuto svolgere, pur nella distinzione dei ruoli, un'attività complementare per tutelare una certa idea di Stato, aperto alle autonomie già riconosciute dal dettato costituzionale, ma contestualmente a difesa del principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Mauriello ricordò, nel suo generoso e interessante

saggio sulla storia dell'Associazione, che Buoncristiano poté contare per realizzare la sua coraggiosa idea su due valorosi funzionari, suoi diretti collaboratori, del calibro umano, professionale e culturale di Giovanni Fortunati e Carmelo Caruso. Da quanto scritto da Luciano Mauriello risulta interessante anche evincere che, in effetti, la nascita dell'Anfaci era di fatto avvenuta qualche mese prima del citato 6 giugno 1998, quando a febbraio, nella sala grande al piano terra del Viminale, centinaia di delegati provenienti da tutte le regioni si pronunciarono tra formula sindacale e formula associativa. Accanto a tanti funzionari giovani, vi erano figure autorevoli dell'Amministrazione e il dibattito guidato da Giovanni Fortunati registrò una passione civile in tutti gli interventi, al termine dei quali prevalse la tesi della formula associativa. Il 23 e 24 settembre 1978 si svolse alla Domus Mariae il primo Consiglio Nazionale dell'Anfaci e venne subito eletto presidente Giovanni Fortunati. Nella relazione introduttiva di Carmelo Caruso si trattarono i temi della centralità del ruolo prefettizio, l'essenzialità del rapporto con il mondo delle autonomie territoriali, la funzione di governo, ma si parlò pure dell'amministrazione della pubblica sicurezza. La mozione finale approvata enunciò convinzioni che reputo, anche oggi, opportuno richiamare per segnare i capisaldi di un progetto associativo di grande spessore. La prima convinzione era che fosse indispensabile da parte della grande famiglia dell'Interno il mantenere intatta la tradizione di dedizione allo Stato e alla Comunità nazionale, tradizione da far conoscere e amare. La seconda era l'urgente necessità di una vera riforma dello Stato. La terza si fondava sull'affermazione convinta che nello Stato delle autonomie, a livello centrale e periferico, spettano all'Esecutivo funzioni essenziali in assenza delle quali le stesse autonomie si dissolvono e l'uguaglianza dei cittadini proclamata dalla Costituzione si stempererebbe per le divaricazioni crescenti che verrebbero a determinarsi tra i cittadini per il solo appartenere a diverse comunità locali. La quarta convinzione enunciata consisteva nel prospettare l'esigenza di ridisegnare le competenze prefettizie per adeguarle ai nuovi bisogni dei cittadini. Ma non vennero trascurati né l'argomento della riforma della Polizia che cominciava a prospettarsi, né il tema della formazione e del costante aggiornamento professionale del personale. Ho voluto ricordare i primi passi dell'Anfaci per evidenziare la tensione etica del progetto iniziale che fu poi sviluppato e produsse concreti e importanti risultati. Su quelle linee perfezionate nel tempo per renderle sempre attuali, si è mossa del resto l'azione incisiva dell'Associazione che è stata protagonista di tutti i cambiamenti registrati nel Ministero, contribuendo in misura determinante a delineare, a cavallo degli anni duemila, la nuova configurazione della struttura ministeriale e di quella della Prefettura, nonché la nuova figura del funzionario di amministrazione generale del Corpo prefettizio, disegnandone ruolo e missione e definendone le funzioni nel senso di sostanziarle. Negli anni è stata sempre forte l'idea propugnata dall'Associazione di continuare a coltivare l'etica del servizio nell'interesse generale, a viverla tale cultura con l'ottimismo che deriva da una sana e convinta interpretazione.

Al riguardo, uno degli aspetti di maggiore criticità resta il delicatissimo rapporto tra comando politico ed esercizio della funzione amministrativa: può offrire ai lettori il Suo punto di vista?

Penso che si possa affermare che il rapporto tra politica e amministrazione o meglio tra decisori politici e alta burocrazia pubblica sia stato uno dei temi più discussi degli ultimi settanta anni, limitandoci alla esperienza repubblicana del nostro Paese. È, altresì noto, che l'argomento, sempre invero condizionato da pregiudizi e luoghi comuni, è sempre stato alla ribalta nelle riflessioni di politologi e giuristi in ogni Stato di diritto, con riguardo in particolare all'efficacia dell'azione di governo che ha risentito e risente della qualità e dell'efficacia di tale rapporto. Quest'ultimo non è stato mai, se non in quelle situazioni che hanno potuto contare sull'intelligenza degli uomini e delle donne rappresentanti dei due ambiti, equilibrato al punto da preservare compiutamente le legittime esigenze della politica e da garantire la necessaria autonomia dell'alta burocrazia.

In molti casi, si è registrata la presenza di una classe di burocrati permeabile alla pressione politica e di una invadenza del ceto politico soprattutto ministeriale che ha conculcato gli spazi di azione dell'alta amministrazione. Ovviamente, le burocrazie statali sono state meno permeabili rispetto a quelle locali e regionali o degli enti pubblici, così come la classe politica locale e regionale ha invaso maggiormente gli spazi riservati alla dirigenza, nonostante la precisa distinzione di responsabilità progressivamente imposta dalle leggi. Fra le burocrazie statali che hanno mal tollerato le pressioni politiche e hanno sempre rivendicato il loro ruolo al servizio esclusivo della Nazione, accanto alla carriera diplomatica e a quella della ragioneria generale, nonché a quelle dei Vertici delle Forze armate e delle Forze di polizia vi è la carriera prefettizia. Per quest'ultima, ciò è dovuto alla grande tradizione, alla forte identità e alla formazione valoriale ed etica dei funzionari del Corpo prefettizio incentrata su un elevato senso dello Stato e dell'interesse generale.

Se vi è un fattore, tra gli altri, che merita di essere esplicitato è proprio quello della esclusività del suo servizio alla Nazione, il che significa, in concreto, mettere la propria intelligenza e professionalità a disposizione unicamente del bene comune, con la pretesa di pretendere dagli appartenenti al Corpo che diano sostanza alla loro attività con disponibilità all'ascolto e al confronto, con capacità di mediazione e di persuasione, con l'adozione di stili di vita e di un severo costume del lavoro, con la consapevolezza della loro identità istituzionale che rappresenta e che implica il rifiuto di qualunque forma di opportunismo.

È questo poi che consente di allontanare ogni rischio di condizionamento e di contrapposizione tra la burocrazia prefettizia e il ceto politico, e di riaffermare l'esigenza di un'opportuna distinzione tra i due ambiti ai quali spetta l'esercizio di un ruolo ben distinto, nel reciproco rispetto e nella sana rivendicazione della propria autonomia, a difesa delle libere Istituzioni repubblicane le quali restano, come più volte in precedenza già affermato, i migliori argini della democrazia.

Per esplicitare meglio quest'ultimo pensiero ed evitare ogni possibile fraintendimento, è indispensabile che l'amministrazione e per essa l'alta

burocrazia riconosca il primato della politica che ha la superiore investitura popolare, ma nel contempo è necessario rivendicare l'autonomia nel fare amministrazione attiva. Ciò ovviamente non significa fare un'altra politica, ma pretendere di essere rispettati quando si traduce l'indirizzo politico governativo in atti e provvedimenti amministrativi coerenti con tale indirizzo e con le scelte di politica effettuate, evitando qualsiasi politicizzazione dell'attività amministrativa e contestualmente qualunque ingerenza della politica negli affari amministrativi.

Quanto affermato consente di delineare correttamente la relazione tra politica e amministrazione, il che si riflette sull'organizzazione e sul funzionamento del sistema amministrativo, ma è pure la maniera migliore per prendersi cura del richiamato interesse generale che – mi preme ribadire – va configurato come l'obiettivo primario del Prefetto, del Corpo prefettizio e dell'intero sistema prefettoriale. Conviene pure dire che, mentre sino alla fine del secolo appena trascorso, il peso dei partiti nella mediazione tra società e Stato si è accreditato come determinante per facilitare la prevalenza della classe politica su quella burocratica, la crisi recente dei partiti e della politica ha finito con il ribaltare la situazione a favore dell'alta dirigenza dell'Amministrazione, la quale però – è opportuno evidenziarlo – non ha utilizzato l'opportunità che si presentava per esorbitare dai propri spazi, ma ha invece soltanto riaffermato le proprie competenze, in genere esercitando le funzioni relative con la prevista autonomia e responsabilità.

È un tema quello proposto così delicato e importante da meritare ancora qualche riflessione. Ora non vi è dubbio che la distinzione tra poteri di indirizzo politico e ambiti di autonomia e responsabilità dirigenziali rappresenti – come ho affermato anche in altre circostanze – fattore di garanzia per un buon funzionamento del complesso sistema politico-amministrativo. Posso, altresì, dire che in base alla mia lunga esperienza, tale distinzione è in concreto praticabile, il che non significa che non ci possano essere momenti di difficoltà prevalentemente dovuti ad asperità di comprensione o a fraintendimenti. In quei momenti, nel rapporto istituzionale deve giocare un ruolo importante l'intelligenza di chi rappresenta le istituzioni e che rivela poi l'intelligenza delle stesse istituzioni. Sono convinto, infatti, che alla burocrazia e ai vertici di essa, compete un'opera di convincimento, di mediazione, di difesa delle competenze dell'amministrazione, ma anche di condivisione delle legittime scelte politiche e, se necessario, di messa a disposizione del proprio incarico, e spetta al responsabile politico fidarsi dei funzionari che sceglie. È dovere di entrambe le figure curare l'interesse generale, cioè possedere il senso dello Stato, rispettando con passione civile e disciplina, i ruoli assegnati dalla legge. Dico, con chiarezza, che il potere di guida di un'amministrazione spetta al Ministro che è il responsabile generale del dicastero. I vertici dell'Amministrazione devono svolgere nei suoi confronti un'utile attività di collaborazione e di supporto, attuando le direttive politiche e gli ordini emanati dal Ministro dal quale dipendono gerarchicamente. Il rapporto disegnato dalla legge e il rispetto reciproco tra politica e amministrazione consente quindi di garantire il proficuo funzionamento degli organi e delle strutture centrali e territoriali che devono dare risposta alle esigenze dei cittadini.

Da tempo uno dei cardini della Sua riflessione e del Suo impegno di analisi è la sicurezza come “diritto di libertà”. Il tema è controverso: potrebbe illustrarne gli elementi salienti?

Da molti anni, certamente dalla metà degli anni novanta, ho dedicato i miei studi allo specifico tema della libertà e della sicurezza, o, come nel tempo ho preferito precisare, della sicurezza come diritto di libertà, un argomento che ho sempre ritenuto affascinante, pur se complesso in ragione di molteplici profili che esso pone allo studioso, al cultore della materia e all'operatore, ma da considerare strategico ai fini del radicamento di una moderna cultura democratica della sicurezza.

Secondo il mio pensiero, non è condivisibile l'impostazione teorica della contrapposizione libertà-sicurezza, invero anche in tempi recenti ancora sostenuta, dal momento che la sicurezza va percepita come diritto di libertà, uno dei tanti diritti di libertà enunciati esplicitamente e implicitamente dalla nostra Costituzione, un diritto – mi è capitato di dire più volte – da apprezzare nella dimensione individuale e collettiva, propria quest'ultima dei diritti sociali. Una sicurezza democratica coerente con i principi costituzionali e che contiene i valori, i limiti e le connotazioni proprie di ciascun diritto di libertà, prima fra queste ultime quella di non potere negare sé stessa.

Non vi è dubbio che, nel secondo dopoguerra, il contagio dei valori e dei principi costituzionali, progressivamente con sempre più convinzione, abbia modificato la cultura istituzionale e aperto prospettive importanti di riforma. Sono così stati ridisegnati, con la legge 1 aprile 1981, n.121, lo scenario e il modello dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e poi si è accreditata, con le leggi Bassanini, una nuova teoria dello Stato e della stessa autorità che, proprio per quella segnalata contrapposizione con la libertà, si era arresa davanti alla forza dei valori costituzionali, ma che grazie alla presenza di un rinnovato Stato democratico ha iniziato, sin da allora, a riaccreditarsi come garante della libertà, occupata e preoccupata dell'esercizio delle libertà da parte dei cittadini, nel rispetto della legalità formale e sostanziale, in ciò ritrovando una nuova identità repubblicana in termini di autorevolezza, di prestigio e di democrazia.

A partire dall'approvazione della citata legge n.121/81 sul nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, le Forze di Polizia si sono integrate nella società civile e i loro appartenenti sono consapevoli che la loro missione è quella di garantire il corretto esercizio dei diritti di libertà al servizio dei cittadini e delle Istituzioni democratiche, nel fedele rispetto dei principi e dei valori proclamati dalla Costituzione repubblicana.

L'ho detto più volte: se in uno Stato democratico è imprescindibile affermare il diritto alla sicurezza, è altrettanto importante difendere il principio della sicurezza di ogni diritto di libertà. Diritto alla sicurezza e sicurezza del diritto rappresentano così la configurazione più efficace di quanto da me sostenuto.

Per poter poi cogliere meglio il valore e il significato della sicurezza come diritto di libertà, ritengo utile un sintetico riferimento al Trattato

che istituiva una Costituzione per l'Europa, più noto come Trattato Costituzionale, elaborato dai membri della Convenzione Europea a nome dei cittadini e degli Stati Europei, firmato a Roma nell'anno 2004.

Nel proclamare i valori fondanti del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, della solidarietà, e offrendo ai cittadini europei uno spazio di sicurezza, di libertà e di giustizia, quel documento riconosceva come essenziali i diritti e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali che costituiva la parte seconda del Trattato. Dopo il titolo primo dedicato alla dignità (dignità umana, diritto alla vita e alla integrità della persona, proibizione della tortura e delle pene inumane e degradanti, proibizione della schiavitù e del lavoro forzato), nel titolo secondo si ritrovava sotto la rubrica "diritto alla libertà e alla sicurezza" la previsione costituzionale secondo cui "ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza" in un'endiadi espressiva della concezione del diritto alla sicurezza come diritto di libertà.

So bene quale sia stato l'esito per l'approvazione del Trattato Costituzionale, ma mi è sembrato logico che l'articolo 1 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, abbia proceduto a riscrivere l'articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea, affermando che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella citata Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, Carta che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Il nuovo articolo 6 del Trattato per l'Unione Europea, dopo aver quindi riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso valore giuridico dei Trattati, ha reso in sostanza vincolante il rispetto della Carta medesima, affermando, altresì, che l'Unione aderisce alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e senza che ciò modifichi le competenze dell'Unione definite nei Trattati, fermo restando che, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo 6, i diritti fondamentali garantiti dalla predetta Convenzione e derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni restano parte del diritto dell'Unione in quanto principi.

Ciò rafforza ulteriormente la tesi sostenuta circa la configurazione della sicurezza come diritto di libertà che legittima, in maniera democratica, possibili ed eventuali limitazioni all'esercizio degli altri diritti singolarmente e complessivamente garantiti dalla Costituzione.

La tesi sostenuta della sicurezza come diritto di libertà ha il pregio di attenuare i rischi che nel ventunesimo secolo le democrazie corrono, nel momento in cui si vedono sollecitate da una parte della pubblica opinione, strumentalmente utilizzata per fini diversi da quelli dell'interesse generale, a comprimere i diritti di libertà riconosciuti e proclamati, in ragione dei bisogni percepiti o di fronte alle intolleranze etniche, religiose o sociali. La tesi è sostenibile pure allorché non vi siano le richiamate intolleranze, ma sussistano ugualmente dei rischi potenziali.

Essa è soprattutto ricca di effetti sul piano dei comportamenti degli operatori della sicurezza, ai quali viene affidata la missione di garantire il diritto alla sicurezza, in tal modo venendosi a nobilitare la loro funzione in chiave preventiva e repressiva. Ricomprendendo la sicurezza tra i dirit-

ti di libertà, si proteggono le libertà e i diritti che le vivificano, i quali garantiscono le moderne democrazie occidentali, quasi costringendo a perseguire un circuito virtuoso, dove è poi la stessa forza dei principi democratici a diventare il presupposto delle libertà e tra queste ultime ha un posto di rilievo la libertà della sicurezza.

Dinanzi alla obiezione della difficoltà di ricomprendere la sicurezza nel catalogo dei diritti fondamentali elencati dalla Costituzione, non essendo la medesima rintracciabile negli articoli 13 e seguenti della Carta dedicati ai diritti e non potendosi dilatare lo schema dei diritti soggettivi di libertà per la loro tassativa individuazione, deve convenientemente ribattersi che è lo stesso contenuto dell'articolo 2 della Costituzione a consentire e a pretendere di riconoscere i diritti inviolabili dell'uomo e a farsi carico di garantirli.

Tale riconoscimento contiene in sé il valore del significato della tesi di quanti propendono per l'esistenza di una serie di diritti originari preesistenti all'ordine positivo e di quanti ritengono che la persona è di per sé portatrice di valori che informano l'ordinamento giuridico.

Tramite il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, vi è, in sostanza, il recupero di una sorta di categoria "aperta" dei diritti, non solo di quelli in qualche misura naturali e preesistenti o di per sé comuni alla persona quanto, pure in una visione evolutiva, di quelli emergenti o avvertiti in un determinato momento storico dalla società.

La tesi autorevole secondo cui non può ritenersi vigente alcun ordinamento che non sia esplicitamente richiamato, con valore costitutivo e non ricognitivo, da specifiche norme, trova, infatti, un preciso ostacolo nell'affermazione del rinvio con valore costitutivo presente nel citato articolo 2 della Costituzione, un rinvio che avrebbe, secondo il mio pensiero, la forza di essere strumento di integrazione di eventuali lacune e di soddisfacimento di nuove esigenze allo scopo di meglio esaltare i diritti di libertà.

Questa concezione della sicurezza come diritto di libertà consente di ben inquadrare la stessa missione dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza che è missione innanzitutto dello stesso Dicastero dell'Interno: garantire l'esercizio dei diritti civili e sociali di tutti i cittadini. Una missione quest'ultima che nobilita la funzione di ciascun appartenente all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, di ogni Autorità e di ogni ufficiale e agente di pubblica sicurezza e ciò a prescindere dal far parte di una o di un'altra Forza di Polizia. Una missione che consente, inoltre e in particolare, di avere una identità comune ad ogni appartenente a ciascuna Amministrazione del Dicastero e a ciascuna Forza di polizia, una identità che non si sostituisce alla identità originaria di ogni componente, ma si aggiunge ad essa come un nuovo valore arricchente.

Intendo dire che Amministrazione Civile, Amministrazione della Pubblica Sicurezza e Amministrazione dei Vigili del Fuoco, le tre grandi famiglie storiche del Ministero dell'Interno hanno una comune identità che si colloca e ricomprende le singole identità che pur rimangono integre con la loro storia e tradizione, ma che trovano un'ulteriore ragione di essere coerente con la lettura dei dettati costituzionali, i quali pongono al centro dei loro interessi la persona e la sua dignità, determinando la caratteristica essenziale della nostra democrazia repubblicana garante

della libertà, della uguaglianza e della solidarietà.

Analogamente, è possibile affermare per ciascuna e per tutte le Forze di Polizia che, accanto alla loro singola identità originaria, ne vedono aggiungere una comune e plurale, ravvivata dal modello del coordinamento e tesa al raggiungimento di un'unica missione a vantaggio dell'esercizio dei diritti di libertà. E a tale missione devono fare riferimento pure quegli agenti di pubblica sicurezza delle Forze di polizia locale o riconosciuti da norme specifiche come tali, rientrando essi funzionalmente nell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Tutto ciò consente al Ministero dell'Interno di potere essere definito un dicastero di garanzia e non più un ministero di polizia, come per tanto tempo e non immotivatamente era stato definito. E consente alle Forze di Polizia e agli altri soggetti che comunque fanno riferimento all'Amministrazione della PS, proprio attraverso l'assunzione di questa comune identità valoriale, di nobilitare compiti, attività e servizi da esse svolti nell'interesse generale.

Ragionare e riflettere in termini di identità comune rafforza, peraltro, il senso dello stare insieme finalizzato al curare o meglio al prendersi cura dell'interesse comune che è quello generale.

La sicurezza come diritto di libertà diventa così una sorta di dna concettuale per esprimere l'affidabilità democratica dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e delle sue componenti, così come configurate dalla legge 1 aprile 1981, n.121 sulla riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e come identificate in termini di autorità, di ufficiali e di agenti di pubblica sicurezza, in un ambito di collaborazione e di lealtà interistituzionale, dove le Istituzioni costituiscono gli argini effettivi di una moderna democrazia.

Altro terreno sul quale Lei ha coerentemente sviluppato le Sue riflessioni e il rapporto tra “diritti inviolabili” e “doveri inderogabili”. Sarebbe interessante per i lettori una Sua breve sintesi al riguardo.

Negli ultimi tempi ho molto apprezzato la formulazione dell'articolo 2 della nostra Costituzione, laddove si afferma che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti umani inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Inviolabilità e solidarietà sono i poli del progetto voluto dai Costituenti per riscattare la dignità della persona umana, mortificata dal regime autoritario fascista, in una visione che non è però soltanto oppositiva rispetto al precedente assetto politico e ordinamentale, ma è accrescitiva di una dimensione nuova che intende realizzare una società più giusta in cui la persona si senta integrata nella comunità sociale e valorizzata proprio perché persona alla quale vengono riconosciuti e garantiti i diritti civili di libertà e quelli sociali di istruzione, di salute e di lavoro che consentono una vita libera e degna di essere vissuta.

La proclamata inviolabilità dei diritti, su cui si è giustamente concentrata, nei primi decenni della Repubblica, una particolare e costante

attenzione, è venuta a collegarsi nel nuovo millennio, in maniera sempre più incisiva, con l'esercizio dei doveri costituzionali, la cui inderogabilità va intesa come impossibilità di esentare alcuno dall'adempimento richiesto dal dettato costituzionale.

In questo quadro la massima forma di garanzia dei diritti cioè l'inviolabilità di essi ha finito con il rafforzare il principio di solidarietà, in base al quale l'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali in cui esprime la sua personalità, è coinvolto in una sorta di patto politico, che esige la sua forte condivisione e la sua profonda partecipazione alla realizzazione di quella società più giusta, più libera e più uguale che è il segno distintivo della Repubblica proclamata dal disegno costituzionale.

In tal senso, inviolabilità dei diritti e inderogabilità dei doveri si pongono come poli vincolanti per la concreta attuazione della Costituzione, strettamente legati e collegati fra di essi, motivo per il quale senza la citata inderogabilità diventa impossibile la tutela dell'inviolabilità dei diritti e, di converso, senza quest'ultima tutela risulta privo di sostanza l'esercizio connesso all'adempimento dei doveri.

Il che sta ad indicare che, quasi sempre, ad ogni diritto corrisponde un dovere e ad ogni dovere un diritto e che diritti e doveri non possano essere scissi a seconda delle convenienze del momento.

Quando, peraltro, entrambi facciano riferimento alla esaltazione della persona umana e della sua dignità perché funzionali, tutti e due, all'affermazione delle condizioni di sviluppo di essa persona, diventa difficile scindere la valenza dei diritti dalla forza dei doveri, richiesti questi ultimi non soltanto sul piano giuridico e politico in virtù dall'appartenenza alla società in cui si è scelto di vivere, ma soprattutto a livello etico e morale, quasi come efficace e dovuto corrispettivo del riconoscimento dei diritti.

Può esservi cioè inviolabilità dei diritti senza la solidarietà espressa dall'adempimento dei doveri, senza l'impegno comune e solidale per dare sostegno all'ideale di una democrazia repubblicana fatta di libertà, uguaglianza e giustizia? Sono convinto che la solidarietà, o se si preferisce la fratellanza per recuperare un concetto lasciatoci dagli esiti della rivoluzione francese del 1789, costituisca un principio e, prima ancora, un valore imprescindibile per la realizzazione di una Repubblica democratica.

L'enunciazione della finalità di tale solidarietà politica collegata all'affermazione del primato dei diritti della persona consente ai due poli del progetto costituzionale, proprio per conseguire l'obiettivo di un sistema più giusto, più libero e più uguale, di seguire la trasformazione della società e di modificare lo stesso catalogo dei diritti e dei doveri enunciati espressamente dalla Costituzione, apprezzando – come del resto è avvenuto negli anni con l'accrescimento di una diversa sensibilità civile e politica – dei nuovi diritti e dei nuovi doveri non rintracciabili nel catalogo iniziale, ma che pure erano e sono presenti negli stessi dettati costituzionali ed erano in attesa soltanto di essere rilevati.

Questo dinamismo dei diritti e dei doveri è comunque sempre fondato sulla inviolabilità dei primi e sulla inderogabilità dei secondi, arricchendo la finalità del progetto costituzionale, il quale è reso così adeguato alle nuove esigenze emergenti dai bisogni della società.

Ciò facilita la difficile azione della Repubblica (e dei suoi rappresentanti istituzionali) chiamata a rimuovere gli ostacoli sociali ed economici

presenti nella stessa società, che limitano in concreto la libertà e l'uguaglianza di cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, secondo quanto previsto dall'articolo 3 della Costituzione che sviluppa, sul versante del principio solidaristico, le enunciazioni contenute nel precedente articolo 2 e che è indicatore della stretta relazione esistente tra due dettati.

A proposito di siffatto legame, e affrontando il tema dei doveri sotto un'altra prospettiva, ugualmente ricca sotto l'aspetto valoriale, etico e morale, non posso dimenticare – e negli ultimi anni l'ho ricordato in più di una circostanza – quanto affermo' Norberto Bobbio il quale, rispondendo ad una domanda di Maurizio Viroli (domanda e risposta riportate nel libro Dialogo intorno alla Repubblica del 2001) ebbe a dire "Se avessi ancora qualche anno di vita, che non avrò sarei tentato di scrivere l'età dei doveri". Lui che aveva scritto un importante libro sull'età dei diritti, commentava in quella circostanza che non esistono diritti senza doveri corrispondenti e che per rendere concretamente applicabile la Dichiarazione dei diritti dell'uomo, occorre una corrispondente dichiarazione dei doveri e delle responsabilità di chi deve fare valere questi diritti.

In quel dialogo, l'anziano Maestro ad un'esplicita richiesta del giovane professore rispondeva che il primo dovere del cittadino è quello di rispettare gli altri e che il primo dovere di chi detiene il potere e l'autorità è quello di coltivare un profondo senso dello Stato, cioè il dovere di perseguire il bene comune e non il bene particolare o individuale, quel bene comune che lo stesso professor Viroli evidenziava essere il principio fondamentale del pensiero politico repubblicano, dipinto con grande efficacia, quasi ottocento anni fa, nell'allegoria del buon governo e del bene comune da Ambrogio Lorenzetti nella Sala del Consiglio dei Nove del Palazzo Pubblico di Siena.

Ho accennato innanzi alla finalità cui i doveri costituzionali sono ispirati: quella dello sviluppo di una società più giusta e più uguale. Invero, tutti i doveri, anche quelli morali (interiori e di coscienza) e quelli religiosi (verso il Trascendente) sono ispirati da una finalità ugualmente apprezzabile, quella di sviluppare la coerenza del nostro essere nel comportarci bene con gli altri e attraverso il rispetto di questi ultimi a nobilitare la nostra vita e a fare, di conseguenza, del bene a noi stessi e alle persone a noi vicine, per raggiungere quella felicità interiore data dalla pace che si raggiunge quando si è a posto con la propria coscienza.

L'adempimento dei doveri costituzionali, categoria a tutti gli effetti ascrivibile ai doveri giuridici, in quanto definiti pure essi da una norma di condotta posta al massimo livello e vigente nell'ordinamento, esprime poi, nella maniera più semplice, l'esercizio di virtù richieste ai cittadini, senza le quali è ben difficile realizzare quella Repubblica a cui fa riferimento la Carta Costituzionale, in cui sono contestualmente consacrati i valori e i diritti civili e sociali di libertà riconosciuti agli appartenenti alla Comunità nazionale.

Molti anni fa Le sentii affermare, rivolto a un Suo collaboratore, una frase che spero di ricordare con esattezza: "non mi limito mai a fare ciò che le leggi prescrivono; cerco sempre di fare – nei limiti

prescritti dall'ordinamento – tutto quello che le leggi non vietano". È stato sempre questo l'asse del Suo modo di operare nel corso della Sua lunga e prestigiosa carriera?

Molte volte mi è capitato di trovarmi di fronte a questa domanda, posta soprattutto da parte di tanti Colleghi, in genere più giovani e nei confronti dei quali ho sempre avvertito la convinta responsabilità di trasmettere non solo valori e stili di comportamento, ma anche linee di azione utili per essere concretamente, nello svolgimento del servizio, funzionari dei fatti e non esclusivamente degli atti, funzionari di un Corpo, quello prefettizio, chiamato a risolvere i problemi e le questioni poste dai cittadini in difficoltà.

Ora, è evidente che le norme sono chiamate a disciplinare i fatti e addirittura facciano seguito ai fatti che sono proprio quelli che, nella maggioranza dei casi, sollecitano la regolamentazione allo scopo di disciplinare la successiva sequenza di reazioni ai fatti, per affrontarli qualora si ripetano.

È altresì evidente che, pur di fronte ad una ipertrofia normativa che sembra contraddistinguere un'errata visione giuridico-formale di recente sempre più affermata con il sovrabbondante, inaspettato e continuo ricorso a tale strumento, l'esperienza quotidiana dimostra che comunque sono più i fatti non normati che quelli che trovano una specifica regolamentazione.

Il che non sta a significare che in quelle situazioni prive di regolamentazione, l'unica possibilità sia l'inerzia o l'attesa di un intervento da parte di una fonte primaria o secondaria o terziaria che abiliti all'azione o innesci quell'attività operativa o amministrativa o gestionale. Ciò, infatti, si rivela necessario quando i principi generali lo pretendano, come nel caso del rispetto dei criteri di tassatività e di nominatività che, con evidenza, riguardano gli atti da adottare, o quando la legge prescriva divieti od obblighi, o quando sia necessaria un'autorizzazione, o una licenza, o una concessione, o un nulla osta, o un altro adempimento indispensabile per poter agire.

Desidero affermare, con quanto ho espresso, che esistono spazi ampi dove si può e si deve agire, dove è lecito tutto ciò che non è vietato e non soggetto ad alcuno adempimento. Certo, vi è chi auspicherebbe che gli spazi di liceità fossero ancora più ampi, come avviene in alcuni Paesi, riducendo l'ipertrofia normativa e confidando maggiormente in una regolazione diversa affidata all'iniziativa dei singoli.

In questo quadro ho, sin da quando ho abbracciato la carriera prefettizia, ritenuto, anche perché tale era stato il messaggio ricevuto dai Colleghi più anziani, soprattutto in Associazione, che l'assolvere ad una missione definita nell'*an* con precisione, lasciasse lo spazio per definire in quell'ambito, il *quomodo* senza alcuna necessità di normare il come e il quando, anzi auspicando e sollecitando l'esercizio di una fantasia istituzionale capace di colmare il presunto vuoto per la molteplicità di opzioni a disposizione. Ciò mi ha consentito, soprattutto quando ho svolto le funzioni di prefetto in sede, di affrontare le tantissime situazioni che richiedevano una libertà di decisione non vincolata a schemi formali dettati da norme o a formule definitorie tramandate dalla prassi o dalla abitudine o

dalla convenienza, ma tale da arrivare, nei tempi più brevi, a soluzioni concrete e attese per risolvere i problemi rappresentati dalla gente e che, quotidianamente, ai presentavano. Ho parlato di una libertà decisionale finalizzata alla soluzione dei problemi, ma non per questo al di fuori o contro la legge, perché comunque ispirata ai valori e ai principi della Carta Costituzionale che vuole il prefetto garante dell'esercizio di diritti civili e sociali o meglio garante sul territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Questa libertà di azione in spazi operativi e amministrativi non vincolati consente al prefetto rappresentante dello Stato Comunità di esercitare la pienezza delle competenze a lui riconosciute e di poter essere concretamente al servizio dei cittadini e delle istituzioni democratiche della Repubblica.

Marc Bloch sosteneva – in *Apologia della storia* – che, senza di essa, si è condannati a non comprendere in maniera sufficiente il presente. Le sembra che sia adeguatamente valorizzato quel tipo di sapere nella formazione dei pubblici funzionari?

Pur non essendo uno storico, ma un giurista, da molti anni condivido l'affermazione di Marc Bloch. In ogni caso, bisogna comunque fare i conti con la propria storia, se si vuole avere contezza del presente ed essere capaci di interpretarlo. La storia è maestra di vita soprattutto nel senso che essa è capace di insegnare ad affrontare il presente e prepararti al futuro non soltanto con più consapevolezza, ma soprattutto con strumenti più adeguati ad affrontare sia il presente che il futuro.

Penso poi che per la vita di un'istituzione e di un'amministrazione pubblica in particolare, la storia sia fonte di un tipo di sapere formativo indispensabile per consolidare la propria identità che è quella che va trasmessa all'interno e all'esterno di quella Istituzione.

Non ricordo chi lo abbia detto, ma sono convinto che ogni amministrazione per essere debba prima essere stata. Anche noi come individui non ci saremmo, se non ci fossero stati i nostri genitori. E la nostra stessa identità discende dal patrimonio di saperi e di valori che ci hanno trasmesso. Questo vale per ogni Istituzione che per aver una sua configurazione al presente e per essere pronta a proiettarci verso il futuro deve necessariamente avere vissuto una sua storia di servizio alla comunità nazionale, una storia fatta di pagine belle e meno belle, esaltanti e meno, ma tutte capaci di comunicare ai contemporanei uno scopo e un'esortazione a continuare nell'interesse generale per onorare quello che è stato fatto di positivo, o per modificare quello che ha influito negativamente sulla vita dei cittadini.

La conoscenza storica è quindi fondamentale per la vita delle istituzioni e delle amministrazioni, per il presente e per il futuro di esse, ma soprattutto per la vita dei cittadini ai quali viene rivolta la propria attività.

Il patrimonio formativo è fatto di valori, di cose che valgono, di stili di comportamento e di azione che vengono a travasarsi in un'identità ben precisa. L'identità dell'Amministrazione viene poi trasfusa in coloro che scelgono di servire il Paese in essa e hanno bisogno di un'alimentazione

costante che solo alla storia può essere attinta e che consente agli individui di sperimentare una coscienza critica in grado di valutare persone e fatti per trarne insegnamenti per il presente e per il futuro. Da qui l'esigenza di una formazione che non trascuri lo specifico sapere storico.

Ritengo che molto debba essere fatto in tal senso. La storia delle singole amministrazioni è poco conosciuta, a volte neanche sfiorata. Ma come si può immaginare di sapere dove andare, se non si sa da dove si viene e perché si sta in una certa posizione istituzionale e non in un'altra? Certo, la storia è anche un vincolo identitario, ma un vincolo necessario per consolidare valori e principi e per rafforzare il proprio essere per fare meglio, per far fare meglio e per farlo anche sapere.

Le scienze storiche possono rafforzare in tal senso le stesse scienze politiche e quelle economiche e aziendalistiche per la formazione completa del funzionario pubblico e di quello del Corpo prefettizio in particolare, al quale viene richiesto di svolgere il delicato ruolo già altrove illustrato.

Il tema ci porta a un altro fattore chiave della qualità dell'Amministrazione pubblica, la formazione. Lei è stato per molti anni Direttore della SSAI. Una recente riforma ha soppresso la Scuola, accorpandola alla SNA. Ritieni che sia stata una scelta lungimirante? Quali i possibili rimedi?

Qualche anno fa, ebbi modo di dire che il tema della formazione attraversa la vita delle istituzioni che sono i veri argini della democrazia repubblicana, poiché essa conferisce opportunità e lieviti intellettuali, spirituali e professionali indispensabili per acquisire e rafforzare un'identità specifica al servizio di una causa e di un interesse comune, quello generale costituito dal bene comune.

Qualità e quantità di una formazione ispirata a principi e valori costituzionali e a particolari valori propri di una istituzione e della sua storia contribuiscono, infatti, a conferire una forma, a modellare un'identità che facilita la presenza in quell'istituzione in cui si è scelto di svolgere il proprio servizio a vantaggio della comunità. La formazione trova la sua dignità nell'assumere come riferimento del proprio svolgersi ciò che vale, divenendo essa stessa un valore aggiunto di cui può fregiarsi non solo l'istituzione o la struttura che la eroga, ma soprattutto l'individuo che diventa così "formato". Ciò in quanto formazione significa un insegnare che è, al tempo stesso, un trasmettere valori, stili di vita e di professione, esempi e criteri di scelte, indicazioni e regole di condotta, oltre ad essere un comunicare il sapere, un istruire, un far imparare, un addestrare ad eseguire un compito. Ma è soprattutto un costruire, un costruire insieme, da parte di colui che forma e da parte di chi è formato, una vocazione a scoprire l'essere prima del fare e del far fare, a scoprire la responsabilità di essere, verso se stessi e verso gli altri, verso la società e verso il proprio mondo di riferimento. Formazione è anche un tracciare gli itinerari della propria vita per raggiungere nel modo più confacente gli obiettivi che ci si è prefissati per dare un senso alla propria vita.

Quando sono stato direttore della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno – ed è stato l'incarico più bello ed entusiasmante tra i tanti vissuti – ho messo al centro del processo formativo cui ero preposto,

l'obiettivo di far emergere in ogni frequentatore le sue potenzialità ad essere un protagonista delle vicende umane, ad essere così un facilitatore e un risolutore dei problemi dei cittadini, ad essere un suscitatore di energie positive, a rafforzare l'idea di una cultura aperta che, sempre rispettosa dei principi basilari posti a fondamento della propria identità, si rapportasse con le altre culture, rispettandole ma pretendendo il rispetto, dando spazio all'esercizio concreto dei doveri e delle virtù, servizio che viene facilitato dal temperamento, dalle conoscenze e dalle abilità possedute o acquisite o acquisibili.

L'arricchimento che deriva al singolo dall'esperienza formativa ne fa un soggetto più libero, più capace di formulare scelte precise, più attrezzato a dare il giusto peso ai suoi diritti e ai suoi doveri, ai diritti e ai doveri degli altri, più strumentato nella difesa di diritti e più consapevole dell'indispensabilità dei doveri.

Ho sempre vissuto poi la formazione e la responsabilità connessa come uno strumento importante, nella società complessa globalizzata o post globalizzata, per assumere un impegno morale in grado di abbracciare un'etica globale che si rifiuti di accettare le disuguaglianze e le ingiustizie garantendo le libertà civili e sociali, che sappia reagire ai soprusi, correggendo o provando a farlo, con il massimo impegno, le acquiescenze e le rinunce dinanzi ai bisogni di sviluppo umano. Questo significa che la formazione incide sullo stesso consolidamento di una vera e di una moderna democrazia che mette al centro dei suoi interessi il progresso dei suoi cittadini riconoscendo loro i diritti di libertà e accompagnandoli nella loro vita di cittadini.

Quando è stata istituita la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, tutto quanto espresso è stato assunto come patrimonio valoriale da trasmettere insieme con la storia e le tradizioni di un'amministrazione antica, fiera dei suoi oltre duecento anni di vita istituzionale al servizio del Paese e dei suoi cittadini, una scuola a presidio di una identità precisa, quella di servire la gente in un ruolo particolarmente significativo espresso, in particolare e in sintesi, dalla figura del Prefetto, una figura generalista che rappresenta lo Stato Comunità e il Governo e che cura e garantisce l'esercizio dei diritti civili e sociali dei cittadini. Una scuola, quella dell'Interno, alla pari delle altre scuole delle altre amministrazioni con riguardo ad ogni specifica peculiarità, che si è assunta la missione di trasmettere questo patrimonio. Ora, pur ammettendo che si debba riconoscere ad un'agenzia nazionale una funzione di raccordo, indispensabile per razionalizzare le spese, riesce difficile immaginare come invece un'operazione geometrica di riduzione numerica degli istituti di formazione possa produrre gli stessi risultati raggiunti in decenni di consolidamento da parte delle singole scuole di formazione, mortificando in tal modo la loro autonomia che deve essere semmai esaltata sotto il profilo didattico, scientifico e di ricerca. Ecco perché ritengo indispensabile un ripensamento sulle scelte effettuate che, almeno sino ad ora, non si sono rivelate tali da consentire di continuare, in modo efficace, nella delicata opera formativa, che riguarda non solo la classe dirigente, ma tutte le figure delle varie qualifiche che animano la vita delle pubbliche amministrazioni.

Per concludere, Le chiederei di riassumere in alcuni concetti car-

dine – sulla base della Sua lunga esperienza – la Sua visione sul ruolo del corpo prefettizio.

Si è detto che i Prefetti, sin dalla loro origine, sono stati abituati ad essere nella trincea della guerra modernizzatrice per un Paese più efficiente, più moderno e più funzionale agli interessi dei cittadini. E questo è vero, se la trincea è animata da una cultura di mediazione e di coordinamento, rifiutando ogni contrapposizione sterile e improduttiva, con l'animo di essere risolutori di problemi.

Il prefetto è stato sempre chiamato a dare vigore alle Istituzioni, oggi alle Istituzioni democratiche che sono il vero argine della democrazia, ma chiamato anche ad essere abile facilitatore del cambiamento a cui non ci si può sottrarre, soprattutto in un mondo globalizzato che richiede sempre soluzioni nuove ai tanti problemi emergenti nella difficile quotidianità.

Lo scenario che, nell'attuale situazione del Paese, si presenta ai giovani, ma anche, invero, ai meno giovani, è rappresentato dalla complessità del politico, dell'economico e del sociale, ma pure dalla difficoltà di gestire un sistema polifunzionale, pluriarticolato e pluriframmentato, ricco di autonomie territoriali e funzionali, dove le diversità sono, però, preziose nella loro configurazione e disegnano un quadro di opportunità inimmaginabili.

Da qui la necessità sul territorio di un polo di riferimento, di raccordo, di coordinamento, di mediazione, di composizione, di sostegno ad una partecipazione condivisa e promossa nell'interesse nazionale. Ecco cosa ci si aspetta da un prefetto.

I prefetti sono chiamati, quindi, ad essere i promotori e i garanti della coesione nazionale che è fatta di coesione sociale, istituzionale e ordinamentale, il che vuole allontanare l'immagine di un prefetto di polizia confinato ad occuparsi esclusivamente di questioni di ordine e sicurezza pubblica, di un prefetto emblema immobile di uno Stato centralizzato e di un prefetto continuamente necessitato a ridisegnare le proprie funzioni o ad interrogarsi sulla propria identità per legittimarne la funzione.

L'identità del Corpo prefettizio e del prefetto è la stessa da oltre duecento anni, in quanto si identifica nell'essenza delle istituzioni pubbliche che sono tali se operano, come ha il dovere di fare ogni pubblico funzionario, al servizio del pubblico bene e a tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali, garantendone il raggiungimento dei livelli essenziali.

Il prefetto è stato, infatti, giustamente considerato l'uomo dello Stato uguale e in tal senso lo è, se riesce ad assicurare, secondo quanto prevede l'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, proprio i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che se non tutelati adeguatamente, rischiano di essere solo proclamati, vanificando così lo stesso esercizio delle libertà, poiché senza lavoro, salute e istruzione, risulta difficile immaginare di essere liberi e di vivere dignitosamente la propria esistenza. Ovviamente, nel riferirmi al prefetto, intendo che tale sia la stessa visione sul ruolo del Corpo prefettizio, nel suo insieme chiamato a rafforzare tale strategia.

Se i prefetti sono dunque gli uomini dello Stato uguale, si rafforza la democrazia, si alimenta la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e si attiva quel circuito di fiducia nei confronti delle Istituzioni.

Tutto ciò è possibile confidando nella forza della tradizione che conferisce slancio ad ogni comportamento, in quanto ha un passato da onorare e perché essa consente di rinnovarsi nel presente se mantiene fede ai fondamentali caratteri identitari e se il cambiamento non riguarda l'essenza della missione che resta tale, ma le modalità e i tempi per traguardare il futuro, all'insegna dell'idea di perseguire, con convinzione, il bene pubblico.

Il prefetto deve essere allora un suscitatore di energie, deve riuscire a tessere una rete civica che sia capace di intercettare tutte le reti del territorio, convincendole ad agire nell'interesse generale.

Interpretando il suo ruolo in questo modo, il Prefetto potrà essere un autentico rappresentante del Governo e di uno Stato, dove anche il cittadino più in difficoltà possiede la stessa dignità degli altri e merita il massimo rispetto che si sostanzia in un attento ascolto e in un'intelligente risposta ad ogni suo bisogno manifestato.

Un ruolo che deve svilupparsi nelle aree attinenti alla conoscenza, alla prevenzione, alla composizione dei conflitti sociali, alla gestione dell'emergenza, alla promozione dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni, alla tutela delle leggi generali, al raccordo delle autonomie territoriali e funzionali.

Del resto, solo un ruolo caratterizzato dalle coordinate suesposte trova legittimazione nel consenso della gente comune, un consenso che deriva dall'apprezzamento dell'utilità concreta della presenza sul territorio del prefetto, del Corpo prefettizio, delle prefetture e del sistema prefettoriale nel suo insieme. I cittadini da tempo avvertono, infatti, i prefetti come sensori delle comunità locali e nel loro essere sentinelle istituzionali, e ciò conferisce ai prefetti una specifica dignità democratica e il riconoscimento quali autorità autorevoli della Repubblica,