

Da un po' di tempo ed in diversi contesti si sente utilizzare, sempre con maggiore frequenza, il termine "prefettoriale"; ci si domanda se questo costituisca un sinonimo di "prefettizio" oppure tra i due termini esista una differenza sostanziale di contenuto. In Francia da sempre si parla di corps préfectoral ma il rinvio all'uso transalpino del termine non è sufficiente a chiarirci le idee ed allora per una distinzione esaustiva tra i due termini è necessario fare riferimento a quanto scritto dal prefetto Carlo Mosca nell'editoriale della rivista Amministrazione Pubblica n 19-20-21 del maggio - ottobre 2001.

“Da tempo era mia intenzione scrivere sul sistema prefettoriale, in parte per dovere di testimonianza, in parte per l'esigenza di riprendere una serie di riflessioni all'indomani della stagione riformistica che ha riposizionato, al centro come in periferia, l'istituto prefettizio ricollocandolo nell'ambito dell'ufficio territoriale di governo e della rinnovata struttura ministeriale, in parte per non disperdere una ricca raccolta di appunti, di meditazioni, di spunti accumulati durante il prezioso passaggio alla Scuola Superiore, in parte infine per coltivare una mia antica aspirazione: quella di teorizzare convincimenti, esperienze e intuizioni attivando così quel circuito teoria-prassi produttivo di comportamenti ragionati e scaturiti da elementi fondanti perché fondati su un radicamento nella tradizione ma pure nella volontà di essere duttili e di adeguarsi ad una realtà in veloce cambiamento. Le quattro motivazioni da cui scaturisce il presente saggio non possono ovviamente essere ritenute di pari intensità; esse sono però tali nel momento attuale, da convincermi sulla necessità di non rinviare, come già mi è capitato altre volte, l'attuazione del mio intendimento, intenso oggi più di ieri in quanto rafforzato dall'urgenza, davanti al crescente policentrismo istituzionale, di rinsaldare lo spirito del corpo prefettizio, soprattutto tra i più giovani funzionari ai quali è affidato il futuro del Paese e dell'istituzione cui hanno scelto di appartenere. E proprio a loro infatti più che a noi, non fosse altro per l'oggettività del tempo, che oggi spetta in misura incisiva, di sostenere e di valorizzare il cambiamento che nel mondo delle pubbliche istituzioni vuol dire soprattutto sviluppo delle autonomie anche quelle funzionali nonché del sistema reticolare ricco di molti altri soggetti progressivamente apparsi sullo scenario della realtà nazionale. Ciò impone la presenza di istituzioni "terze" dotate di elevate professionalità capaci di mediare le situazioni conflittuali che l'attuale ancora confuso policentrismo di poteri e di soggetti che li esercitano, inevitabilmente comporta. Non si tratta del resto – come è stato recentemente evidenziato - soltanto di conflittualità evidenti, ma pure latenti e potenziali e in quanto tali da individuare per tempo attraverso un ragionato esercizio previsionale che miri ad orientare scelte e azioni di governo sul territorio. In questo senso va accreditato un livello di fiducia equamente distribuito fra Stato e autonomie in un quadro generale che apprezzi l'articolazione pluriparallela come modello di articolazione originata dalla complessità delle situazioni reali. Non è un caso peraltro che uno dei nuovi dipartimenti della struttura ministeriale si chiami "degli affari interni e territoriali," quasi a voler ribadire con la sua denominazione, la missione di tutela degli affari civili interni che si sviluppano sul territorio dove appunto vivono i "cives" i quali sono interessati ad una concezione di "prossimità" istituzionale in grado di garantire in termini generali e particolari, una migliore qualità della vita quotidiana. Una prossimità che significa vicinanza alle complesse esigenze di una moderna società democratica, di una società che cresce sul meccanismo conflittuale come modello di confronto e di contrapposizione dialettica, ma che è sempre orientata a garantire livelli di servizio adeguati al "nuovo cittadino" sempre più consapevole dei propri diritti. Né è casuale l'interesse verso una ricalibratura della prefettura da intendere come ufficio

interministeriale governativo sul territorio che riposiziona lo Stato tra i cittadini pretendendo che diventi più sensibile a tutte le istanze della gente e dei soggetti istituzionali rappresentativi di quest'ultima. A me sembra che questa attenzione riscoperta verso il territorio intendendolo nella sua accezione e dimensione più generale come cittadini di esso, come istituzioni di esso e come problematiche di esso, evidenzia una precisa e consapevole scelta in un momento di transizione politico-istituzionale tra i più difficili nella storia della democrazia repubblicana. La stagione della "devolution" unita con quella neo-costituente regionale, evidenzia una oggettiva condizione di potenziale conflittualità che già è possibile riscontrare da qualche tempo nelle vertenze di tipo verticale esistenti proprio tra Stato e Regioni, di tipo verticale non perché l'uno sia in una posizione di sovraordinazione rispetto alle altre quanto invece perché l'uno esprime l'antico centro e le altre espressioni della antica periferia. I sintomi della conflittualità - e non mi riferisco a quest'ultima espressione cogliendone una presunta negatività quanto l'assoluta positività del confronto - sono pure di segno orizzontale manifestandosi tra soggetti istituzionali che per dignità vengono a porsi sullo stesso piano, ma ciascuno di essi rivendica una posizione autonoma piena, da auspicare in crescita. Mi riferisco nella specie, alle tensioni democratiche esistenti tra i livelli comunali o tra questi ultimi e i livelli provinciali o regionali, o nell'ambito delle stesse autonomie cosiddette funzionali, il che accentua la rete della citata potenziale conflittualità. Evidentemente, non va nascosto che ove la tensione connessa alla conflittualità, superi la soglia del livello accettabile e compatibile con la dialettica democratica, sussiste il pericolo di un'incisione sulla coesione sociale che è bene da preservare per garantire al massimo l'unità nazionale di per sé compatibile con la frammentazione e le diversità (in un altro saggio mi sono soffermato su questi profili e sul valore dell'identità unitaria e delle identità diverse) ma certamente non compatibile con un esasperato pluralismo degli interessi localistici che non tenga in alcun conto gli interessi nazionali, gli unici che se tutelati, sono in grado proprio perché generali, di coprire gli spazi particolari non sempre capaci di autotutelarsi in modo adeguato. In questo quadro è ben comprensibile la vertenzialità ad esempio sul disegno della finanza locale che vede schierate molte regioni sulla questione dell'autonomia impositiva e quindi della gestione delle entrate e delle spese regionali, ma l'emancipazione dal governo centrale deve necessariamente considerare proprio le diversità anche economico-sociali di ogni regione per evitare forme di sperequazione tra cittadini dello stesso Paese. Orbene, non è tanto su questo tipo di vertenze o di conflittualità che può agire un'istituzione in posizione di terziaria perché su questo o su altri temi di valenza squisitamente politica un'autorità amministrativa non ha alcun potere o facoltà di scelta decisionale. Il sistema prefettoriale non può e non deve apparire come elemento di resistenza centrale alla forte spinta autonomistica locale, anzi deve essere l'elemento di forza per fornire una risposta al policentrismo, alla multisoggettività e al vitalismo reticolare. Il che significa in concreto lavorare per rendere efficiente, efficace ed economico l'intero apparato delle pubbliche amministrazioni comprendendo in quest'ultima sia quelle in senso soggettivo che in senso oggettivo, comunque cioè operanti nel pubblico interesse. Operare intelligentemente significa sostenere in ogni modo possibile, secondo le stesse linee adombrate in sintesi dai dettati contenuti nel regolamento di attuazione degli uffici territoriali di governo, ogni percorso di crescita e di partecipazione affiancandosi agli altri soggetti istituzionali pubblici ed anche privati affinché ognuno ritrovi e riscopra la sua identità, il suo nuovo ruolo, la sua capacità di rispondere bene alle esigenze provenienti dai rispettivi territori non solo fisici, ma anche umani o sociali o comunque espressivi di interessi. Già in altra occasione, ho richiamato l'importanza e l'essenzialità del sistema prefettoriale nel presidiare l'area della coesione sociale il cui indebolimento è in genere

sintomatico di una crisi della democrazia. Per adempiere convenientemente a questa missione, diventa indispensabile sviluppare un'attitudine alla conoscenza e all'analisi previsionale, a quella da alcuno definita l'intelligence prefettoriale cioè la capacità di lettura della realtà nelle sue varie espressioni, rafforzando quella funzione di ascolto dei cittadini del territorio in cui si opera ponendosi come soggetti in grado di riportare (i rapporti semestrali dovrebbero servire essenzialmente a questo) al Governo centrale i bisogni, i problemi, le possibili soluzioni. Si verrebbe così a definire in maniera più compiuta la funzione di rappresentanza generale cioè di rappresentanza degli interessi generali, quindi non solo dello Stato apparato ma soprattutto dello Stato comunità il che mobiliterebbe il sistema prefettoriale ed accompagnerebbe la crescita dei tanti soggetti presenti sul territorio a livello locale allertando su qualunque insorgere di nuove forme di centralismo statale o regionale o sub regionale e così potenziando l'azione delle stesse autonomie funzionali, sia quelle derivanti da scelte organizzative statuali di tipo aziendalistico che quelle scaturite dall'esigenza di rappresentare meglio nuovi interessi economici. Questo quadro avvalorava l'esigenza di una posizione di terzietà che agevoli la costruzione di un sistema distributivo di poteri ad una molteplicità di soggetti, ciascuno idoneo a massimizzare i risultati nell'interesse di tutti e dei singoli proprio perché in grado di apprezzare la capacità argomentativa e l'onesta intellettuale da utilizzare nelle quotidiane dispute su questioni concrete. La cultura del corpo prefettizio deve assumere allora connotati e spessore particolari che siano garanti di tale policentrismo di poteri da assumersi non come fine a se stesso, ma piuttosto come funzione strumentale all'elevazione della qualità di vita dei consociati. Questi ultimi sono stati infatti negli ultimi decenni logorati da omissioni ed inefficienze degli apparati pubblici statali e locali; soltanto sanando carenze e incomprensioni sarà possibile restituire al rapporto istituzioni-cittadini una valenza di positività spesso oggi non raggiunta per la difficoltà di privilegiare l'esercizio di funzioni rispetto alla semplice detenzione dei poteri. Il dinamismo delle istituzioni va in tal senso sollecitato e responsabilizzato ad ogni livello ed in ogni territorio allo scopo di poter verificare i punti di debolezza e di inerzia il che presuppone chiarezza nelle competenze di ciascuno, duttilità nell'assolvimento delle missioni, coraggio nel mettersi in discussione, volontà di gestire la complessità con un atteggiamento positivo. Se poi, come ormai è puntualmente e con convinzione sostenuto da molti, le Regioni assumeranno progressivamente – e ciò a prescindere dallo scenario politico vincente – la funzione di snodo di un nuovo assetto policentrico in cui anche la dimensione europea assume una valenza specifica, la struttura prefettoriale dovrà ancora più incisivamente utilizzare ogni sua risorsa per rendere proficuo e costante il confronto tra Stato e Regioni, un confronto che valorizzi la diversità e l'identità ma al tempo stesso evidenzii le ragioni di un'unità nazionale che ha alla sua base forti elementi di condivisione culturale, sociale, storica, economica e politica. La logica dell'esclusività delle competenze, delle concorrenze di esse in settori e in materie ben specifici ha una sua ragione se non è motivo di conflittualità o di rivendicazione continua, se è garante di un reciproco rispetto, se è coerente nei riguardi di una missione che nel suo complesso è comunque di servizio alla comunità, se è finalizzata cioè all'interesse generale. Ritengo che tutti abbiano interesse affinché le istituzioni pubbliche siano ben funzionanti. La tenuta degli apparati pubblici per tutto quello che ho cercato di dire sino ad ora, produce la funzionalità dei pubblici servizi il che rappresenta uno degli elementi di competitività del Paese e uno dei presupposti essenziali di una coesione sociale fondata sul mutuo riconoscimento di identità locali e regionali. Ecco il perché della riscoperta del sistema prefettoriale. È il segno della consapevolezza di una necessità: quella di disporre di un corpo burocratico munito di una alta professionalità, chiamato a tessere la rete delle reti tra centro e periferia, che assicuri un doppio

livello di raccordo incrociato (con le autonomie e con i segmenti periferici statuali) per superare lacerazioni e distonie in un'opera di integrazione certamente di non facile attuazione ma indispensabile. Ho voluto insistere anche ripetendomi, su alcune riflessioni di fondo ricavate dal dato storico attinenti all'attuale realtà contraddistinta da un delicato passaggio istituzionale per riaffermare l'utilità del sistema prefettoriale da me ormai descritto nella sua composizione e su cui intendo soffermarmi in prosieguo di trattazione. Il corpo prefettizio, la sua cultura, le sue attribuzioni, le attività e i servizi espletati dalla prefettura - ufficio territoriale di governo e dagli apparati centrali dell'Amministrazione dell'interno rappresentano infatti l'oggetto delle mie successive riflessioni. Prima di percorrere l'itinerario tracciato, mi sembra però opportuno chiarire il senso dell'espressione sistema prefettoriale, soprattutto per quel che riguarda il termine prefettoriale non contrapposto ma affiancato a quello di prefettizio allo scopo di identificarne i contorni, se esistenti. Preciso che il termine prefettoriale e di ispirazione francese, viene direttamente dalle traduzioni di "prefectoral" mentre il termine prefettizio è da sempre rintracciabile nel vocabolario della lingua italiana. Sotto il profilo etimologico quindi, il significato dei due termini coincide e non sembrerebbero pertanto esservi ragioni per una distinzione su un piano meramente formale. Dico questo per evitare fraintendimenti terminologici e ragioni diverse da quelle che esporro di seguito. Mi è parso infatti utile distinguere, in modo convenzionale quindi, tra il sistema nel suo complesso e le componenti di esso, in maniera da rendere evidente il primo rispetto alle seconde. Voglio dire cioè che senza la contestuale presenza di tutte le sue componenti, diventa difficile accreditare il sistema che è compiuto solo nella sua integralità. Un corpo prefettizio senza una sua specifica cultura e senza l'esercizio delle sue attribuzioni o senza i luoghi tradizionali in cui si esplicano attività e servizi interni o esterni che siano, e un segmento amministrativo che non ha una sua compiuta ragione d'essere, soprattutto non ha prospettiva di futuro. Quest'ultimo è del resto legato al presente, scritto ogni giorno secondo un'antica prassi di servizio nei confronti della gente comune. Il presente deve essere scritto da ogni funzionario con la consapevolezza di una cultura di appartenenza, di una deontologia professionale, di uno stile di azione peculiare che ha come riferimento proprio l'onore di gruppo che diventa un valore importante con regole di disciplina e di sacrificio a cui il singolo deve conformarsi uscendo dall'egoismo che è il rischio tipico della società moderna individualistica. Un onore che significa un sentimento etico in cui confluiscono reputazione, prestigio, ruolo sociale, autocoscienza, legame con il territorio nel quale si opera e con i cittadini di esso. La cultura valoriale è così il primo degli elementi del sistema prefettoriale, un elemento che va approfondito e conosciuto proprio con riguardo ai valori che essa deve esprimere e a cui essa deve ispirarsi. È una cultura che pone alla sua base l'etica intesa come morale laica fondata su cose che valgono (cio che vale esprime infatti un valore), su comportamenti distintivi ispirati non da una visione angusta del proprio io, ma tesa a valorizzare la propria vita nell'interesse degli altri e condividendo tale missione unitamente con altri mossi dagli stessi ideali. Questa condivisione etica è fondamentale perché serve a rendere definibili i ruoli e ciò è auspicabile nel tipo di società che viviamo in cui è spesso difficile riconoscere i soggetti dello scenario politico e sociale. La definizione del ruolo consente infatti il riconoscimento di un'identità da parte degli altri e attiva momenti di riferimento chiari e responsabili, capaci di tessere una rete di ruoli indispensabile per tenere insieme il tessuto sociale e cioè la coesione sociale, bene al quale ho fatto poc'anzi richiamo. Ciò senza falsa retorica, ma abbracciando - questo sì - la teoria dell'utopia possibile che ha consentito alle élites professionali delle burocrazie europee sin dall'Ottocento, il funzionamento e la continuità dello Stato di diritto. Per completare il senso dell'espressione prefettoriale attribuita al sistema, mi

piace riaffermare quindi l'utilità di una distinzione tra le singole componenti cui conservare la qualificazione prefettizia anche per rispettare la tradizione (corpo e carriera prefettizia, cultura prefettizia, funzione e responsabilità prefettizia, attività e servizi prefettizi) e il sistema nel suo complesso da definire prefettoriale e nel quale inglobare altresì altre componenti che la recente normativa ha ricondotto alla figura del Prefetto o ha incorporato nell'antica prefettura esigendo, proprio a causa di questo mutamento istituzionale che evidenzia l'assetto intergovernativo, la stessa trasformazione della denominazione in ufficio territoriale di governo."