

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista

www.ilcommento.it

anno III

seconda raccolta(3 febbraio 2006)

Dedicato ad Aldo Buoncristiano, prefetto della Repubblica

Aldo Buoncristiano ci ha lasciati. Per molti di noi non era un Prefetto, ma il Prefetto. Impossibile non continuare a sentire la sua voce, i suoi discorsi, le sue lezioni sull'Amministrazione, sulla storia e sull'arte, di cui era profondo conoscitore. Per chi ha avuto la fortuna di conoscerlo più a fondo era anche una persona alla quale potersi rivolgere per ricevere consiglio. Una grande intelligenza, che ha messo a frutto fino all'ultimo: da poche settimane era infatti uscito il suo terzo libro, dal significativo titolo "Ricostruire lo Stato". Ci ricorderemo per sempre della passione con la quale parlava delle Istituzioni, passione che ritroviamo nei suoi libri e in tutti i suoi scritti: compreso quello "Sulle nomine a prefetto", che ci aveva consegnato appena pochi giorni fa per "il commento" e che qui proponiamo con profonda commozione. Certi di fare cosa gradita a chi ci onora della propria attenzione, abbiamo deciso di dedicare interamente questa raccolta a lui, proponendo anche i suoi precedenti interventi su "il commento".

In questa raccolta:

- *Sulle nomine a prefetto*, di Aldo Buoncristiano, pag. 1
- *Quattro chiacchiere con... Aldo Buoncristiano**, a cura di Andrea Cantadori, pag. 2
- *Commissari straordinari? Meglio i prefetti**, di Aldo Buoncristiano, pag. 5
- *Nota sulle assunzioni, l'amministrazione generale e la carriera prefettizia**, di Aldo Buoncristiano, pag. 7
- *Le nomine a prefetto**, di Aldo Buoncristiano (con risposta di Antonio Corona), pag. 9

* tratto da precedente raccolta de *il commento*

Sulle nomine a prefetto

di Aldo Buoncristiano

Puntuale a fine dicembre è arrivato il movimento dei prefetti con le relative nomine; forse si osserva sempre questa data per utilizzare poi le vacanze per le promozioni a viceprefetto.

Le nomine in parola sono sempre state un momento di verifica della politica del governo, in particolare degli indirizzi del ministro. Nella mia lunga carriera ricordo sempre il rilievo che è stato dato al provvedimento. In particolare ricordo che il ministro Scelba, con cui ho avuto l'onore di collaborare, chiedeva che l'ufficio del personale predisponesse degli "schedoni" (grandi fogli di cartone rigati della grandezza di metà giornale) dove si annotavano tutti i titoli di carriera, gli uffici ricoperti, le valutazioni avute, le pubblicazioni ecc..

Dopo qualche anno era facile distinguere un funzionario dall'altro: vi era quello che era rimasto per anni nello stesso incarico, a volte di ordinaria amministrazione; vi era quello che si era messo in evidenza in più incarichi.

Dopo quindici, venti anni, le differenze tra i funzionari per incarichi, missioni, esperienze maturate in più uffici erano abissali e pertanto nessun capo del personale o ministro poteva non tenerne presente per la nomina.

Il Ministro Scelba in più voleva che lo schedone – ci sarà ancora qualche esemplare in archivio di gabinetto o all'archivio di Stato – fosse completato con la fotografia e ogni notizia sulla famiglia. Inoltre, il ministro riceveva più volte i nominandi, i quali si facevano notare perché giravano per il ministero col vestito blu.

Le nomine erano precedute da conversazioni con il Capo della polizia (che era sempre sentito). In quegli anni non si è guardato al posto in ruolo, ma alla funzione – sono allora stati nominati prevalentemente ispettori (Vicari, Pianese, Bilancia, Migliori) che sono poi risultati i migliori prefetti della Repubblica, non si ricordano nomine di favore e politiche.

I successivi ministri hanno molto curato la nomina a prefetto – è stata norma costante che non fossero nominati se non ricoprivano posti di rilievo o fossero riconosciuti personalmente dal ministro. Il ministro Taviani arrivava anche ad invitare uno per volta i nominandi a colazione durante la quale l'invitato subiva un vero esame. Lo ricordo bene io che per andare a Firenze ho dovuto discutere due ore col ministro sui moti in Cile. Ho preso molti calci sotto il tavolo dal Capo di Gabinetto perché contraddicevo il ministro.

Da Direttore generale dell'amministrazione generale ho sempre mostrato ampie relazioni sui viceprefetti (prevedendo sempre che le nomine cadessero su direttori di servizio o vicari) chiedendo per altro che alle determinazioni di nomina concordassero sempre il Capo di gabinetto ed il Capo della polizia. Ho opposto sempre ogni rifiuto perché la nomina cadesse su chi non aveva un curriculum adeguato e non fosse in grado per lunga esperienza maturata di rappresentare il Governo.

Infatti i nominati sono stati per un secolo sempre destinati in sede, senza che avvenissero mai nomine a Prefetto per incarichi inventati. La preoccupazione principale, infatti, è che tutto ciò corrisponda all'interesse pubblico. Le nomine campate per aria sono un danno per la Repubblica perché i cittadini devono credere nello Stato.

Le ultime nomine non riescono ad essere qualificate - tranne eccezioni non vi è stata scelta tra i funzionari - alcuni non sono stati conosciuti dal Ministro o non hanno alcun precedente di carriera. Appare incomprensibile come un Consiglio dei Ministri possa nominare rappresentanti del Governo nel territorio funzionari che non conosce e talvolta di assai modesto rilievo (che potrebbero discreditarne le istituzioni). Le nomine devono essere sempre accompagnate da un *curriculum vitae*!

Dove andrà un prefetto valido si accenderanno le luci fra il centro e la periferia; dove andrà un prefetto inerte le luci rimarranno spente. L'Italia sarà così un Paese a pelle di leopardo, con luci accese e luci spente.

da *il commento*, anno II, VII raccolta(7 aprile 2005)

Quattro chiacchiere con...

Aldo Buoncristiano
(Prefetto della Repubblica)
a cura di **Andrea Cantadori**

Signor Prefetto, una lunga esperienza al servizio dello Stato e dell'Amministrazione la Sua. Vuole ricordarne Lei stesso le principali tappe?

“Ho fatto la mia prima esperienza di lavoro presso l'Ufficio studi della Banca d'Italia. Successivamente ho prestato servizio quale consigliere del Ministero delle Finanze. Sono entrato poi nell'Amministrazione dell'Interno e ho prestato servizio nella Prefettura di Roma; successivamente sono stato chiamato all'ufficio studi del Ministero. Dal 1949 al 1955 ho svolto le

funzioni di Capo della segreteria e Direttore dell'Ufficio coordinamento della Direzione generale di P.S. In seguito ho prestato servizio nei seguenti uffici: Gabinetto del Ministro, Ufficio legislativo, Gabinetto del Presidente del Consiglio On. Segni, vice Segretario generale dell'Alto Commissariato per la Sanità, Gabinetto del Presidente del Consiglio Fanfani. Dal 1960 al 1969 ho svolto le mie funzioni presso la Direzione generale di P.S.-Direzione centrale per la Frontiera, Polizia stradale, ferroviaria e postale. Nel 1969 sono stato nominato Prefetto di Matera, poi commissario del Governo e Prefetto di Potenza dal 1970 al 1973. Sono stato Prefetto di Firenze e Commissario del Governo dal 1973 al 1977. Dal 1977 al 1984 sono stato Direttore generale per l'Amministrazione generale e per gli affari del Personale. Collocato a riposo nel 1984, sono stato presidente di numerose commissioni di concorso e amministratore di vari enti pubblici.”

Nei suoi libri (“Un Prefetto testimonia” e “50 anni nel Palazzo del Governo”, ed. Nocchioli) Lei ricorda soddisfazioni personali, ma anche amarezze. Quale è il fatto che ricorda con particolare piacere?

“L'incontro con il prefetto di Bologna, Generale Giovanni Dantoni, che nominato poco dopo Capo della Polizia mi scelse come Capo della Segreteria e dell'Ufficio coordinamento. Avevo appena trent'anni e quella esperienza ha cambiato la mia vita.”

...e l'amarezza che non ha mai dimenticato?

“L'abbandono degli affari regionali da parte del Ministero dell'Interno che aveva i quadri centrali e l'organizzazione periferica idonei per una valida attuazione dello Stato regionale. La creazione invece di una struttura improvvisata e la dispersione dei rapporti con le Regioni tra uffici diversi ha creato una tale confusione nel territorio che ha fermato il progresso economico dell'Italia.”

Può raccontare, per i lettori de “il commento”, un fatto inedito?

“Nel 1969 venne approvata la legge 932 di iniziativa parlamentare. Mi confidò il Capo della Polizia Vicari come non fosse riuscito a fermare il provvedimento che non consentiva più alle forze dell'ordine di fare indagini autonome di polizia giudiziaria se non autorizzate dalla Magistratura. Questo avvenne a causa della blanda opposizione del Ministro (l'Onorevole Restivo non prese sul serio il famoso rapporto Mazza sul terrorismo a Milano), ma soprattutto per la posizione assunta dal Presidente Moro, il quale affermò che si trattava di un impegno politico inderogabile. Ora è noto che l'Onorevole Moro fu sequestrato alle ore 9 e 20 circa e che alle ore 10 il Procuratore di Roma avocò alla Procura stessa tutte le indagini con i risultati che si conoscono. Purtroppo il Presidente Moro fu vittima di se stesso.”

Il problema delle indagini autonome di polizia è sempre attuale. Lei cosa propone?

“Ritengo che la percentuale dell'81% dei reati non scoperti sia dovuto proprio all'immobilità a cui sono costrette – caso unico nel mondo occidentale – le Forze di polizia. Infatti, gli operatori della Polizia, privati della responsabilità sulle indagini hanno perso la spinta a dare il meglio di se stessi. E' mancata così quella tensione che porta le investigazioni al successo. E' da ricordare che il terrorismo ha potuto negli anni settanta essere sconfitto dal gruppo operativo diretto dal Generale Dalla Chiesa perché questi – secondo le giuste direttive del Ministro Rognoni – ha operato al di fuori delle autorizzazioni della Magistratura. Per quel poco che può interessare aggiungo che l'impossibilità di operare con efficienza sia contro il terrorismo, sia contro la criminalità, mi ha indotto nel 1977 a non accettare la carica di Segretario generale dei servizi segreti illustrando con una mia lettera al Presidente del Consiglio Onorevole Andreotti che i servizi avrebbero potuto svolgere una attività ridotta a causa della legislazione che ne legava i movimenti. Per gli stessi motivi non accettai nel 1979 l'offerta di assumere le funzioni di Capo della Polizia. Premesso quanto sopra è evidente come sia mia profonda convinzione che la situazione della sicurezza potrà migliorare in Italia solo quando saranno restituite le funzioni di indagini autonome alle Forze dell'ordine. Aggiungo che i tecnici sia italiani che stranieri hanno sempre concordato con le mie

preoccupazioni. Per ragioni politiche, che qui non è il caso di approfondire, l'Italia non possiede un servizio valido di sicurezza, come è riconosciuto nei libri e nelle testimonianze dagli stessi terroristi, i quali affermano che la lotta armata non avrebbe avuto luogo se lo spettacolo di estrema debolezza offerta dai Governi non avesse creato l'illusione che quello Stato poteva essere travolto con una spallata.”

Lei ha conosciuto personalmente tanti personaggi che hanno fatto la storia dell'Amministrazione. Chi ha stimato particolarmente?

“Ho stimato particolarmente il Capo della Polizia Dantoni, che nel primo dopoguerra, con poche decine di migliaia di uomini, ha mantenuto l'ordine pubblico in Italia. Ma non vi è niente, non una scuola e neanche un'aula, che ricordi un Prefetto che, per avere l'otto settembre 1943 fatto opposizione all'occupazione dei tedeschi quale Prefetto di Milano, fu anche deportato due anni in Germania e che tanto ha fatto per la libertà dell'Italia.”

La Sua famiglia come ha vissuto il Suo impegno?

“La mia famiglia mi è stata accanto in tutte le vicende della carriera. Ho sempre sostenuto, anche come direttore generale, che il rappresentante del Governo ha obblighi sociali e familiari cui non dovrebbe sottrarsi.”

Nel 1995 Lei fu nominato, dal Ministro Coronas, Presidente di una Commissione incaricata di redigere il nuovo ordinamento dell'Amministrazione.

“La proposta di legge predisposta per incarico del Ministro Coronas non fu attuata perché il Ministro non ebbe l'animo di parlarne in Consiglio dei ministri.”

Le riforme dell'ordinamento e della carriera sono state varate cinque anni più tardi. Ci può dire quale, secondo Lei, è il maggior pregio del nuovo ordinamento?

“Non condivido tutti i punti del nuovo ordinamento sulla carriera prefettizia. Un mio articolo in proposito è pubblicato su ‘Nuova rassegna’. Ritengo, però, che sia merito della riforma aver riconosciuto ai funzionari la qualifica di dirigenti, quali funzionari di governo. Questa posizione di prestigio può favorire un adeguato riconoscimento nell'ordinamento federale che si va costruendo. Ritengo infatti che le funzioni dello Stato saranno sempre preminenti nell'ordinamento territoriale. E' quindi opportuna la linea dell'Amministrazione che sul piano professionale cura sia la posizione che la formazione dei funzionari tramite la Scuola superiore.”

E il principale difetto della riforma?

“Il suo principale difetto è nel gigantesco organigramma che disperde dirigenti generali, funzionari di staff e altre diavolerie costruite più per le persone che per l'interesse dell'Amministrazione, la quale - è da ricordare sempre - deve essere al servizio del Paese e non di se stessa.”

Come vedrebbe l'Amministrazione di oggi?

“Ritengo che l'Amministrazione debba recuperare le attività sparse in altre istituzioni. In particolare va recuperato il suo rapporto con il territorio. Il Ministero dell'interno deve essere la casa delle autonomie e non un edificio da abbattere. In tutti i Paesi occidentali la politica interna è svolta dal Ministero per gli affari interni cui compete di assumere ogni iniziativa per assicurare l'equilibrio costituzionale e amministrativo tra gli enti nei quali si articola lo Stato. In atto, in Italia, è soltanto spettatore di una politica interna svolta da altre strutture.”

Quali prospettive vede per il Prefetto in un ordinamento che si caratterizza sempre più in senso federalistico?

“Ritengo che, come si è verificato in altri stati federali, l'amministrazione centrale avrà sempre ampi e nuovi compiti e quindi avrà l'esigenza di avere strumenti idonei per operare in un mondo in

continua evoluzione, soprattutto economica. Per questo sarà importante l'impegno dell'Amministrazione in tutte le sue componenti."

Si è "questori" soltanto quando si ricopre effettivamente quell'incarico. Per i prefetti, invece...

"Ritengo che la qualifica di Prefetto debba competere soltanto a chi svolge le funzioni proprie dell'Istituto. I funzionari dovrebbero così accedere alla qualifica di dirigente generale e assumere e conservare la qualifica di Prefetto soltanto finché ne svolgono le funzioni. Anche i direttori generali, oggi chiamati capi dipartimento, dovrebbero assumere la dizione propria dell'ufficio di cui hanno la responsabilità e non la qualifica di Prefetto, che talvolta non hanno mai svolto. E' ovvio che per talune alte cariche il titolo di Prefetto compete *ad honorem*. Un dirigente generale incaricato delle funzioni prefettizie dovrebbe quindi assumere la qualifica di Prefetto soltanto per il periodo in cui ne svolge le relative funzioni."

Vuole elencare almeno tre problemi dell'Italia di oggi e dirci, a Suo avviso, cosa potrebbero fare i Prefetti per contribuire a risolverli?

"Ritengo che l'Amministrazione debba riavere competenza al cento per cento nel campo della sicurezza spazzando via tutte le impalcature che non corrispondono all'interesse pubblico ma a quello di categoria, vedi i magistrati; occorrerebbe ritornare ad occuparsi del territorio, delle grandi città, delle opere di interesse generale ecc., del coordinamento degli interessi complessi e vari che affliggono il Paese. Poi andrebbe utilizzata in pieno l'amministrazione dei Vigili del fuoco, che oltre ai compiti tradizionali, può concorrere con la sua valida struttura tecnica ad affiancare i Comuni nei loro problemi tecnici. Superfluo dire che la protezione civile dovrebbe avere un'unica struttura."

Lei è stato più volte presidente della commissione di concorso per funzionari. Cosa direbbe a un giovane che si appresta a entrare in carriera?

"Un giovane che entra in carriera deve sapere che lega il suo futuro a quello dell'Amministrazione. Solo se vi è questa partecipazione l'Amministrazione avrà un avvenire e i giovani avranno la soddisfazione di avere partecipato all'amministrazione del Paese."

Quali sono le caratteristiche che un funzionario dovrebbe possedere?

"Credere nel proprio lavoro."

Come vuole concludere questa chiacchierata?

"Chiudo con un appello ai funzionari affinché credano nel futuro di una Amministrazione che ha fatto l'Italia e che certamente renderà ancora grandi servizi al Paese."

da il commento, anno II, X raccolta(17 maggio 2005)

Commissari straordinari? Meglio i prefetti.

di Aldo Buoncristiano

Chi legge l'art. 5 del Capo III del decreto legge sullo sviluppo, deve fare uno sforzo eccezionale di memoria e di ricerca di leggi, regolamenti, delibere, ecc., elencati dall'articolo stesso, che si sviluppa in ventuno righe. La chiarezza e la semplicità sono ignote ai nostri legislatori.

Nell'articolo si parla anche dei commissari straordinari che vengono nominati per ciascun intervento infrastrutturale strategico e urgente, con il compito di evitare o rimuovere ostacoli e ritardi nella realizzazione delle opere. Sono considerati interventi strategici anche quelli relativi alle concessioni autostradali il cui iter di approvazione sia già completato.

Il sistema adottato rientra nel costume politico italiano che crea strutture, sovrastrutture, commissariati e altre diavolerie trascurando che l'amministrazione è governata bene quando è organizzata in modo da fronteggiare ogni evenienza, senza dovere di volta in volta cambiare il sistema di lavoro.

Solo per la storia è da ricordare che quando l'Onorevole De Gasperi assunse la carica di Presidente del Consiglio, si presentò da solo al Viminale senza consiglieri politici, esperti vari, ecc., ma si affidò all'amministrazione scegliendo lui stesso i componenti del Gabinetto: poche decine di persone con un solo direttore generale (mentre in atto vi sono centocinquanta Dirigenti generali, oltre un nugolo di Consiglieri di Stato, della Corte dei Conti, ecc.).

Dal Presidente Spadolini in poi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è gonfiata fino ad arrivare a circa seimila dipendenti. Si è passati così dall'efficienza del primo dopoguerra alla confusione pubblica attuale.

Ma il caso più eclatante si ebbe quando per l'attuazione delle Regioni – che era la più importante riforma dello Stato attuata nel dopoguerra – venne messo in quarantena il Ministero dell'Interno che aveva i quadri idonei per realizzare la riforma stessa.

L'importante trasformazione dello Stato avvenne tramite strutture improvvisate ed è stato unanime il giudizio di ogni osservatore nel ritenere che non si poteva fare cosa peggiore.

Il ricorso a strutture nuove per fronteggiare ogni sopravveniente esigenza ha fatto cadere l'Italia nell'attuale degrado.

Lo Stato ha una sua organizzazione periferica che è valida in molti settori, spesso non utilizzati secondo le loro potenzialità. Così è accaduto per i Provveditori alle opere pubbliche che sono stati distrutti (a Firenze, nel 1970, il Provveditore era rimasto persino senza dattilografo e usciere; ospitato in Prefettura ha potuto lavorare). Così si è fatto con i Prefetti, emarginandoli dalla sicurezza, di cui ora è fondamentale responsabile la Magistratura, dalla Protezione Civile, affidata alla Presidenza, da interventi economici sul territorio, ecc..

Opere fondamentali non sono state realizzate, nonostante siano state progettate dal Governo centrale, perché si è rinunciato ad avere gli strumenti giuridici per realizzare l'azione di governo (durante i lavori di un'Assemblea dei rappresentanti di governo europei, è risultato che l'Italia è l'unico Paese che si è ridotto in queste condizioni. A nulla sono valse le relazioni fatte dai suoi organi periferici).

Ora i commissari straordinari di cui si è parlato non potranno fare di più di quanto i rappresentanti del Governo fecero con infaticabile impegno nel dopoguerra contribuendo in modo decisivo al miracolo economico.

Nel territorio vi sono problemi complessi, sono sorte istituzioni nuove e strutture economiche nazionali e internazionali. Soltanto chi opera tra queste complessità può svolgere opera utile per il Governo. E' da considerare con attenzione quindi il danno che deriva dal non servirsi degli organi che istituzionalmente operano nel territorio e ne conoscono tutti i problemi, affidando invece incarichi straordinari a commissari che possono incontrare difficoltà proprio perché non hanno consuetudine di incontro con gli altri operatori, intervenendo in situazioni spesso per loro nuove.

Si può concludere che probabilmente il Governo otterrebbe migliori risultati se avesse più cura per l'amministrazione pubblica, conferendo i necessari poteri agli organi che lo rappresentano. Al fine suddetto si potrebbe richiedere a ciascun Prefetto di capoluogo di Regione di trasmettere ogni tre mesi alla Presidenza del Consiglio, al Ministero delle Infrastrutture e al Ministero dell'Interno, una relazione nella quale si evidenzino gli interventi svolti e i risultati ottenuti.

Dopo le prime risposte si avrebbero gli orientamenti sull'azione che si sta svolgendo e potrebbero essere presi gli opportuni provvedimenti, anche sostitutivi, senza che debbano passare anni per accorgersi che il raddoppio del valico appenninico non è stato realizzato.

Nota sulle assunzioni, l'amministrazione generale e la carriera prefettizia
di Aldo Buoncristiano

I temi sopra indicati rappresentano, secondo il mio parere, i principali problemi dell'attuale difficile momento attraversato dalla nostra Amministrazione. Sull'argomento esprimo le mie preoccupazioni con qualche suggerimento.

Il problema delle assunzioni non è esistito fino al 1968. Il sistema era assai semplice senza la prescrizione di particolari procedure. L'Ufficio matricola comunicava le vacanze di organico al funzionario competente per ciascun ruolo. Il decreto ministeriale predisposto dal funzionario dava avvio alle varie fasi del procedimento. Era norma costante che i concorsi venissero banditi con scadenza annuale per ricoprire i posti di organico resesi vacanti. Era considerata una questione di ordinaria amministrazione.

Con la legge 18 marzo 1968 si volta completamente pagina, prescrivendo che le Amministrazioni possono bandire concorsi previa autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri(Funzione Pubblica), sentito il parere del Consiglio Superiore della Pubblica Amministrazione. Questo, composto per il 51% da sindacalisti, ha frapposto ogni difficoltà a dare parere favorevole per ragioni politiche (i partiti preferiscono le chiamate dirette o in deroga) e, come loro "contropartita", lasciare grandi vuoti che potessero essere poi riempiti da dipendenti delle qualifiche inferiori.

Le vacanze dei ruoli hanno consentito ai sindacati qualche colpo di mano con provvedimenti che hanno immesso personale nelle Amministrazioni in deroga ai concorsi. Così con una legge del 1979 si è dovuto accettare l'immissione di personale proposto dagli uffici di collocamento e quindi senza accertamenti sull'inidoneità. E' accaduto di tutto anche che soci di cooperative di giovani siano stati immessi in ruoli di alta professionalità (ad esempio di storici dell'arte).

L'Amministrazione dell'Interno ha fatto il possibile per sottrarsi a questi giochi infernali. Dal 1977 al 1994 è riuscita a bandire i suoi concorsi e a reclutare circa mille funzionari, senza dei quali si sarebbero chiusi i suoi Uffici nell'Italia settentrionale.

Il blocco delle assunzioni, rinnovato anche dal Governo di centro-destra (nonostante il forte invito del Presidente della Repubblica a rinnovare i quadri) sta ora portando l'Amministrazione verso un grave declino. Oggi i giovani funzionari hanno una media di quarantacinque anni. Questo vuol dire che l'Amministrazione sta andando a morire.

Ci sono i precari e i riqualificati (tutto il contrario dell'uomo giusto al posto giusto), va morendo la struttura dell'Amministrazione. Siamo entrati in un tunnel buio di cui non si vede l'uscita. Tra dieci anni che resterà? Lo Stato ha rinunciato alla sua funzione, lentamente e senza clamore. E' difficile immaginare che cosa lo sostituirà.

Superfluo dire che una politica non rinunciataria non può che proporre tra i problemi prioritari quello del rinnovo dei quadri a tutti i livelli.

Dopo il sequestro e la morte del Presidente Moro fu evidente che il sistema di sicurezza andava rafforzato. Di fronte all'impossibilità tecnica (l'aumento degli organici delle Forze di polizia richiedeva tempo per i bandi di arruolamento, i corsi di formazione, ecc.) si dispose, d'intesa tra il Ministro Rognoni, il Capo della Polizia e lo scrivente Direttore Generale per l'Amministrazione Generale e il Personale, di rafforzare i ruoli civili portandoli da circa settemila unità a trentamila per sostituire soprattutto gli uomini della Polizia affinché si dedicassero ai compiti d'Istituto liberandosi dagli impegni burocratico-amministrativi. Ciò anche in relazione in quanto previsto dalla legge n. 121/1981, per la quale il Prefetto è autorità politico-amministrativa, mentre il Questore è autorità tecnico-operativa.

L'Amministrazione generale, con un forte impegno proseguito anche dal direttore generale Di Giovanni, ha potuto con concorsi straordinari reclutare personale amministrativo che negli uffici periferici della P.S. ha sostituito personale tecnico il quale ha svolto una efficace lotta contro il terrorismo, che negli anni 1978-1983 venne sostanzialmente debellato.

La politica di restituire all'Amministrazione civile i compiti amministrativi potenziando le componenti tecniche (Polizia e Vigili del Fuoco) è stata via via abbandonata fino ad arrivare agli estremi opposti di utilizzare personale di alta qualificazione tecnica per compiti impropri (gli ispettori di Polizia che dalle indagini sono passati a fare anche gli autisti o i telefonisti) il che oltre a snaturare la funzione propria ha elevato il costo dell'amministrazione pubblica.

Avere abbandonato la politica dell'amministrazione generale – come centro politico-amministrativo di tutte le componenti del Ministero dell'Interno – ha fatto perdere a questa grande struttura la sua funzione di centralità e di equilibrio dei vari servizi. Ugualmente nelle strutture periferiche l'Amministrazione dell'Interno si è frantumata in organizzazioni diverse (Prefetture, Questure, DIA, Vigili del Fuoco, Circoscrizioni interregionali di P.S. e altre invenzioni, tipo Commissariato contro la mafia) di cui si è constatata non solo l'inutilità, ma anche il danno che hanno recato al Paese rompendo quell'unità di azione costantemente offerta dai servizi derivanti da una politica unitaria.

Grande errore deve anche considerarsi avere abbandonato gli affari territoriali. Il problema era che al controllo andava sostituito il lavoro in comune sui problemi che interessano nella stessa misura le comunità locali e quella nazionale. L'Amministrazione generale ha un grande compito da svolgere a fianco degli enti territoriali in tutti quegli affari che interessano lo sviluppo economico e sociale del Paese.

La nascita di più centri che si interessano dei problemi dell'interno ha bloccato lo sviluppo dell'Italia, estraniando, unico tra i grandi Stati occidentali, l'amministrazione centrale dalla conoscenza dei problemi del territorio.

Si assiste così a relazioni sullo stato dell'Italia da parte della Banca d'Italia, dell'ISTAT, della Ragioneria Generale, del Censis, mentre il Ministro dell'Interno potrebbe essere l'unico - per i rapporti che ha dai Prefetti, dal Capo della Polizia, dai Carabinieri, dal Sisde, dalla documentazione generale - ad avere tutti gli elementi di conoscenza come accade negli altri Paesi europei.

Il Prefetto non può limitarsi a intervenire alle cene del *Rotary*, ma deve farsi parte attiva nell'intervenire in tutti quei campi ove è necessaria un'azione comune o di mediazione. I migliori Prefetti l'hanno fatto e lo fanno. Occorre invitare i rappresentanti del Governo a una presenza più attiva eliminando sacche di inoperosità, prendendo nota almeno trimestralmente delle iniziative prese e dei risultati ottenuti.

Essere presenti nei temi generali che interessano i cittadini è un dovere assoluto che l'amministrazione centrale ha il dovere di fare osservare. Un ritorno di attività nel territorio nell'amministrazione generale è fortemente richiesto dagli interessi dei cittadini. E' certo che i funzionari dell'Amministrazione civile affronteranno le sfide del futuro se lo Stato non farà mancare la sua spinta propulsiva.

Dopo circa un secolo l'amministrazione ha avuto la delega per ristrutturare la carriera prefettizia.

E' stata attuata una prima fase della riforma che ha risolto l'angoscioso problema del trattamento economico, mentre sono rimasti aperti tutti i temi relativi a un assestamento della carriera che è bene sia articolata in più qualifiche rispetto all'attuale che ha addensato i funzionari sostanzialmente in due sole qualifiche. Occorre che vi sia la possibilità di valutare i funzionari prima di conferire ad essi effettive funzioni dirigenziali che, essendo state frantumate in una miriade di aree, non consentono ai funzionari di acquisire quell'esperienza generale indispensabile per essere un buon dirigente.

Ritengo utile fare un esempio personale. Sono stato addetto a suo tempo all'Ufficio legislativo. Eravamo solo tre funzionari, ma ciascuno di noi, oltre la propria quota, per continuo

scambio di idee con i colleghi, conosceva tutta l'attività legislativa. Ora i funzionari sono circa trenta all'Ufficio legislativo. Trattando solo una piccola parte del lavoro, i funzionari non possono acquisire l'indispensabile conoscenza generale della situazione legislativa.

Lo stesso deve dirsi per l'organigramma del Ministero che fa a pugni con ogni criterio di funzionalità. La preoccupazione maggiore è stata quella di sistemare le persone, non curando l'interesse generale.

Il Presidente della nostra associazione ci invita in ogni editoriale a dare il nostro contributo al cambiamento. Da collega anziano invito i più giovani – l'avvenire dell'Amministrazione interessa soprattutto loro – ad esprimere con chiarezza le loro idee, ricordando che l'avvenire di ciascuno è sempre legato alla comunità i cui interessi devono rappresentare le istanze dei singoli.

da il commento, anno II, XXIII raccolta(23 dicembre 2005)

Le nomine a prefetto

di Aldo Buoncristiano

Leggo sempre con interesse *il commento*.

Le interviste in particolare sono svolte con intelligenza dai colleghi Corona e Cantadori.

Di recente, l'amico Corona è tornato nuovamente sul tema delle nomine a Prefetto, che non devono essere a vita. Il problema è assai complesso e va esaminato anzitutto nell'interesse dell'Amministrazione.

Negli ultimi anni, con la riforma della carriera prefettizia si poteva finalmente dare un assetto definitivo a una struttura che, qualunque possa essere l'assetto definitivo dello Stato, rimane un punto chiave per gli equilibri istituzionali e il futuro del Paese.

Tuttavia, non si è guardato lontano, bensì all'immediato interesse di un successo economico e di carriera, aprendo la via della qualifica di viceprefetto senza che venisse accertata l'idoneità all'alta carica. Tanto che Corona parla di bastone di maresciallo(cioè di Prefetto) indipendentemente dal possesso dei necessari requisiti, che si acquisiscono durante una lunga carriera, necessaria per conseguire tutte le esperienze che si richiedono ai vertici dell'Amministrazione.

Chi legge l'intervento di Corona ha invece la netta sensazione che si dia per acquisita l'eccezionale preparazione che si richiede al Prefetto, per cui il problema posto è quello di creare un sistema di rotazione che consenta indistintamente di conseguire la carica apicale.

In realtà le strutture pubbliche sono istituite al servizio dei cittadini (e non per le carriere dei funzionari) per cui occorre premettere sempre sull'argomento due questioni pregiudiziali:

- a) le strutture dell'amministrazione si predispongono per curare i servizi pubblici;
- b) tranne casi eccezionali (Alessandro Magno o Napoleone – però quest'ultimo ha impiegato circa dieci anni di carriera per diventare generale) la formazione dei funzionari richiede lunghi tirocini nei più diversi servizi, l'acquisizione di una competenza generale quale è quella richiesta a funzionari di governo, l'esercizio effettivo di funzioni dirigenziali, le qualità di cultura di chi rappresenta nel territorio il Governo. Ora non è pensabile – perché fuori da ogni esperienza passata – che queste qualità siano un bagaglio di generale possesso di tutti i funzionari dell'Interno.

L'esperienza dimostra che i funzionari non sono sempre in grado di superare i vari livelli organizzativi, per cui vengono naturalmente fermati al punto confacente alla loro preparazione e specifica professionalità. Se così non fosse avremmo l'assurda situazione che, ad esempio, ogni funzionario di banca aspetta il suo turno per la nomina a presidente della banca stessa.

Fatto questo elementare ragionamento, il problema che si pone è quello di nominare alla carica apicale coloro che per i servizi resi – ma soprattutto per quanto l’Amministrazione si attende da loro – siano in grado di svolgere le difficili funzioni di rappresentante del Governo. Non si tratta quindi di fare nomine a turno, ma di sapersi assumere la responsabilità di nominare chi è in grado di svolgere le funzioni. Ritengo che per talune alte cariche – Capo della Polizia, Ragioniere generale, ecc. - occorra la conferma di una commissione bicamerale. Per i Prefetti l’Amministrazione che li nomina deve pubblicare un *curriculum vitae* da cui risulti che il nominato ha bene meritato ed è in grado di svolgere le nuove funzioni. Ciò eviterebbe che funzionari del tutto oscuri, senza precedenti di carriera ecc., accedano a cariche cui non sono idonei, con pregiudizio della cosa pubblica.

Il problema quindi che pone Corona è un problema di scelta politica. Se questa viene fatta con riguardo all’interesse pubblico la difficoltà non sarà nel dover trovare posto a mille viceprefetti, ma di riuscire a selezionare tra i predetti coloro che hanno titolo per servire bene il Paese.

Posso terminare il discorso dicendo che nella mia esperienza di Direttore generale del Ministero, e cioè quale Notaio custode dei procedimenti di carriera dei funzionari, non incontravo ostilità politiche nel proporre la nomina a Prefetto di funzionari che avessero tutte le carte in regola.

Non occorrono riforme o scoperte cerebrali per fare l’interesse dell’amministrazione, che poi è lo stesso di quello dei funzionari se vi è la volontà di operare per il bene pubblico.

Risponde Antonio Corona

Sono tali le sollecitazioni proposte dal Prefetto Buoncristiano - nei cui confronti colgo l’occasione per rinnovare i sensi dei miei più profondi rispetto, considerazione e affetto – che è forte la tentazione di riprendere immediatamente i tantissimi motivi “a favore” del passaggio dal sistema della nomina “vitalizia” a prefetto a quello del conferimento temporaneo, sempre rinnovabile, delle funzioni(/qualifica) di prefetto.

Tuttavia, per non abusare dello spazio a disposizione, mi limiterò in questa sede a meglio precisare alcuni concetti da me già espressi in precedenti circostanze, prendendo spunto dalle sempre incisive considerazioni del Prefetto Buoncristiano:

- *nell’esercito napoleonico, qualsiasi soldato recava virtualmente “il bastone di maresciallo nello zaino”: chiunque poteva cioè ambire a vedere riconosciuti in termini di carriera, fino ai massimi gradi, le capacità e il valore concretamente dimostrati sul campo di battaglia, senza pregiudiziali impedimenti di sorta. Fu in tal modo che Napoleone scelse i suoi generali dopo averne prima verificato i reali meriti, fu proprio il riconoscimento del merito individuale uno dei punti qualificanti che resero irresistibile l’esercito francese per oltre quindici anni. Venendo a oggi, sono convinto che ogni funzionario della carriera prefettizia vada messo nelle stesse condizioni del soldato napoleonico: potere aspirare, dal primo all’ultimo giorno di carriera, ai ruoli apicali, se avrà dimostrato “sul campo” di possedere le qualità e le capacità occorrenti(esattamente quello che l’attuale sistema della nomina vitalizia non è certamente oggi in grado di assicurare: sempre, beninteso, che ci sia mai riuscito...). Quello che fu un elemento caratterizzante del temibilissimo esercito che dal 1803 sarebbe divenuto la Grande Armée, può risultare altrettanto determinante per consentire alla carriera prefettizia di proporsi sullo scenario istituzionale quale vero e proprio “corpo di elite”;*
- *non ho mai pensato a un “sistema di rotazione che consenta indistintamente di conseguire la carica apicale”: per carità! Il sistema del conferimento a termine, sempre rinnovabile, non è diretto a permettere a chiunque di “fare il prefetto a turno”, bensì di evitare l’ingessamento dei ruoli apicali – così comprimendo e demotivando un’intera carriera - e la costituzione di intangibili rendite di posizione. Al conferimento accederebbero soltanto i più capaci(v. supra), “costretti” peraltro a doverlo dimostrare in continuazione per “resistere” alla concorrenza dei tanti altri aspiranti alla loro posizione. Non si tratta, perciò, di creare*

un sistema in cui “ogni funzionario di banca aspetta il suo turno per la nomina a presidente della banca stessa” – che è invece quanto sta in gran parte accadendo ormai da anni nella carriera prefettizia, neanche si fosse tutti in fila davanti allo sportello della posta... - bensì di mantenere costante nel tempo per ogni funzionario la possibilità, non la certezza, di competere dinamicamente per le massime responsabilità, sulla base di meriti concretamente acquisiti: in altre parole, essere concorrenziali all’interno per essere competitivi all’esterno, nell’interesse dell’istituto, dell’Amministrazione, della carriera, della collettività nazionale in primis.

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

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

Ci trovate anche su internet, www.ilcommento.it

Vi aspettiamo.