

L'amministrazione generale secondo Carlo Mosca

di Ignazio Portelli*

9 marzo 2023

Sommario: 1 Il profilo generale. – 2. La riscoperta dell'amministrazione generale. – 3. L'idea di amministrazione generale in Carlo Mosca. – 4. Una breve considerazione conclusiva.

1. Il profilo generale

Trenta anni fa, Sabino Cassese pose l'attenzione sulla necessità del formare funzionari *all round*, a tutto tondo, perché non era possibile ipotizzare uno Stato organizzato con soli ruoli specialistici e con ministeri privi di una bussola. Ciò determinava – a suo avviso – l'accentuazione della frammentazione e dei compartimenti stagni delle pubbliche amministrazioni mentre al contempo occorreva preoccuparsi di soggetti istituzionali con funzioni di sintesi e di coordinamento, data l'ampiezza degli apparati pubblici¹.

La questione non era limitata solo al variegato mondo amministrativo. Per esempio, è stata ed è un tema che riguarda anche le attività sanitarie dopo il frazionamento delle specialità di medicina generale. E' risaputo che molti studenti italiani svolgono corsi presso i reparti di medicina generale di altre nazioni proprio per acquisire la professionalità di saper analizzare il contesto patologico del paziente.

Nel sistema amministrativo italiano nel 1802 con l'introduzione napoleonica dell'istituto prefettizio la necessità dei compiti da svolgere coincide con il paradigma dell'amministrazione generale.

* Relazione svolta al Convegno "Prefetture, sicurezza ed intelligence. In ricordo di Carlo Mosca", Roma, Luiss Guido Carli, 16 febbraio 2022.

¹ R. Mori (a cura di), *Servitori dello Stato. Intervista sulla pubblica Amministrazione a Sabino Cassese*, Bologna, 1980, 81.

La sequenza normativa italiana della funzione fondamentale attribuita al prefetto è oltremodo eloquente e chiara:

- a) nel 1802 (Decreto 4 luglio, n. 54), organo immediato del Governo nel Dipartimento (art. 7) cui è affidata l'Amministrazione di tutte le attività e passività della Nazione nel Dipartimento (art. 8);
- b) nel 1865 (Legge 20 marzo, n. 2248 – Allegato A), rappresentante del potere esecutivo in tutta la provincia (art. 3);
- c) nel 1926 (Legge 3 aprile, n. 660), il compito di assicurare, in conformità con le generali direttive del Governo, unità di indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli enti locali (art. 1);
- d) nel 1934 (Regio Decreto 3 marzo, n. 383), la più alta autorità dello Stato nella provincia. Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo, a cui fa capo tutta la vita della provincia, che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive (art. 19);
- e) nel 1999 (Decreto legislativo 30 luglio, n. 300), compiti di rappresentanza generale del governo sul territorio (art. 15);
- f) e, infine, nel 2003 (Legge 5 giugno, n. 131), rappresentante dello Stato (art. 10).

A ciò devono aggiungersi le varie figure di Commissario del governo, dello Stato o similari, quasi ovunque peraltro identificate con il prefetto del capoluogo di regione. Egli rappresenta lo Stato nel territorio regionale, è responsabile nei confronti del Governo del flusso di informazioni degli enti pubblici operanti nel territorio (in particolare di quelli attivati attraverso gli allegati ai bilanci e il conto annuale delle spese sostenute per il personale) ed infine è il tramite per ogni comunicazione del Governo alla regione (art. 60 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). In linea con tale ruolo, nella conferenza simultanea (art. 14 – *ter* della l. 7 agosto 1990, n. 241) il prefetto è l'unico rappresentante quando sono coinvolte, da parte dello Stato, soltanto le amministrazioni periferiche².

L'oscillazione nel binomio tra Stato e Governo è molto teorica, concettuale e per nulla casuale. La legislazione risente della scelta di privilegiare l'accentuazione o meno del ruolo politico da assolvere chiesto al prefetto e ne determina e ne condiziona la qualità e le caratteristiche della missione istituzionale. Nondimeno, occorre avere sempre chiaro che la qualità era ed è anche determinata dalle peculiarità delle persone coinvolte.

Su questi aspetti si incontrano due caratteristiche fondamentali dell'istituto prefettizio:

1. strumento istituzionale essenziale nello svolgimento del rapporto centro - periferia indipendentemente dalle forme di Stato³.

² Cfr. G. CORSO, *Il rappresentante territoriale dello Stato nella realizzazione di infrastrutture o di grandi eventi. Il caso italiano*, in *Amministrazione pubblica*, 1/2018, 105.

³ I. PORTELLI, *Appendice documentale. Introduzione*, in C. MOSCA, *Il Prefetto e l'unità nazionale*, Napoli, 2016, 291-292.

Questo è un profilo anche presente in molte nazioni contemporanee. In Europa, ma anche in America latina, in Africa e nell'Oriente. Su questi aspetti, correttamente studiati solo da alcuni, si incentra la permanente attualità dell'istituto prefettizio, costituita dall'essere pure strumento istituzionale essenziale nello svolgimento del rapporto centro-periferia indipendentemente dalle forme-Stato e diffusa soluzione istituzionale degli Stati contemporanei, a prescindere dalla loro dimensione territoriale. In Europa, per superare le differenze nominalistiche, viene utilizzata peraltro la omnicomprensiva espressione di rappresentante territoriale dello Stato (l'acronimo francese è: RTE; quello inglese: STR). Esistono rappresentanti in tante nazioni tra cui: Belgio, Bulgaria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia, Svizzera (alcuni cantoni), Turchia, Ucraina ed Ungheria⁴.

2. rappresentanza generale e amministrazione generale sono state e sono un binomio inscindibile evidenziato anche in precise disposizioni legislative attinenti al funzionamento delle pubbliche amministrazioni, agli interventi emergenziali, ai commissariamenti e ai poteri di ordinanza.

Oggi credo si possa ritenere che tutti hanno interesse ad istituzioni pubbliche ben funzionanti, coese e coerenti con il raggiungimento degli obiettivi previsti per le missioni loro affidate.

La tenuta degli apparati pubblici produce la funzionalità dei pubblici servizi e rappresenta di conseguenza uno degli elementi della competitività del nostro Paese.

2. La riscoperta dell'amministrazione generale

Mi sembra di poter individuare quattro convergenti orientamenti nella riscoperta del valore dell'amministrazione generale.

Sabino Cassese⁵ ha evidenziato come la separatezza delle amministrazioni fa sorgere il bisogno di concertazione, armonizzazione, indirizzo unitario e disegno operativo coordinato.

⁴ A. SIBILIA, *Le funzioni di Amministrazione Generale del prefetto in Italia e in alcuni Paesi europei. Analogie e differenze con le funzioni di amministrazione generale del Comune*, in *Annali prefettizi*, Padova, 2015, 243 ss.

⁵ S. CASSESE, *Il prefetto come autorità – amministrativa generale*, Relazione alla cerimonia di inaugurazione della nuova sede della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (S.S.A.I., Roma, 14 novembre 1991), in *Instrumenta*, 1998, 1056: <<[...] norme che riscoprono un ruolo dimenticato del Prefetto, quello di autorità amministrativa generale. In questo senso, ancor più che autorità - sociale – come è stato scritto – il Prefetto è amministrazione civile, nel senso originario della parola, conservato nel linguaggio inglese, quando si parla di *civil service*, nel senso di amministrazione generale, che include nel suo ambito tutti i compiti pubblici, salvo quelli militari.>>

Nelle difficoltà dello Stato e nella sua debolezza, il prefetto si manifesta nei confronti delle molteplici istanze localistiche più come mediatore non trovandosi altro punto di riferimento sul territorio.

<<C'è ampio spazio – sosteneva⁶ – [...] per l'azione di promozione e coordinamento dei prefetti. E la prima occasione è già pronta: si tratta dell'attuazione della "legge del secolo", quella sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990). L'intervento dei prefetti è doppiamente importante. Da un lato, questa legge deve essere applicata da tutte le amministrazioni e coinvolge ogni momento dell'azione amministrativa. Dunque, intervenendo per la sua applicazione, i prefetti riaffermano il loro ruolo di generalisti. Dall'altro, questa legge è fatta per agevolare i rapporti tra Stato e cittadini. Se la Costituzione del 1948 è la carta dei diritti politici, questa è la carta dei diritti amministrativi del cittadino. Dunque, intervenendo per la sua applicazione, i prefetti affermano il loro ruolo di garanti dell'azione complessiva delle amministrazioni verso i cittadini>>. E, poi, sottolinea la caratteristica del prefetto: la interministerialità, che in Italia era andata perduta a causa del moltiplicarsi degli uffici periferici dello Stato. Concludeva: <<Ma, da un ufficio con competenze interministeriali, non si può prescindere, se si vuole che le amministrazioni non siano al rimorchio degli interessi di settore, ma corrispondano, invece, ai bisogni generali della collettività.>>

Per Stefano Zamagni⁷ le prefetture e i prefetti, con le loro capillarità e la loro funzione di amministrazione generale, rappresentano la rete del Governo delle reti ovvero chi è in grado di svolgere il collegamento tra le sfere della società civile, di quella economico - finanziaria e di quella politico - istituzionale.

Il Presidente della Camera dei deputati, Luciano Violante, durante una visita alla Scuola Superiore del Ministero dell'Interno⁸, ebbe modo di sostenere che nel sistema di relazioni orizzontali (così come previsto in Costituzione) la rete prefettoriale costituisce il cuore intelligente che innerva tutto il territorio nazionale, una rete alla quale dà impulsi e dalla quale riceve impulsi. Concludeva, sostenendo che fare amministrazione generale è indispensabile in ragione della complessità della realtà istituzionale e della molecolarizzazione dei soggetti, degli interessi e dei bisogni.

In base allo studio *Prefettura e socialità* del CENSIS⁹, per Giuseppe De Rita occorre garantire la coesione sociale e la possibilità di integrazione con la corretta dinamica dei bisogni e dei diritti collettivi.

Si tratta di un doppio impegno che De Rita definisce di doppia rete e di competenza di una amministrazione generale. Sicché l'Interno è l'unico ad assicurare compiutamente e ad ampio raggio il monitoraggio costante della società.

⁶ S. CASSESSE, *Il ruolo del prefetto nella società in evoluzione*, in *Consiglio di Stato*, 11/1991, 1945.

⁷ Intervento al convegno dell'Anfaci, Associazione nazionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, Bologna, 2009.

⁸ Evento ricordato da C. MOSCA, in *Il prefetto e l'unità nazionale*, cit., 247.

⁹ CENSIS, *Prefetture e socialità*, Milano, 1977.

3. L'amministrazione generale in Carlo Mosca

Negli ultimi venticinque anni Carlo Mosca ha dedicato numerose riflessioni al tema dell'amministrazione generale sia come analisi e studio ma anche come attività amministrativa di indirizzo.

La rivista dell'Anfaci, *Amministrazione pubblica*, contiene numerosi suoi articoli attinenti al tema anche per svolgere pedagogia istituzionale nei confronti dei colleghi. Poi riflessioni ed analisi sono contenute in vari libri¹⁰, ormai condensate e rielaborate nel testo *Il Prefetto e l'Unità nazionale*¹¹, in cui Mosca esprime alcune sue ferme convinzioni, delineando non una definizione ma il paradigma di riferimento.

Scrive, in sintesi:

- a) la funzione di rappresentante generale significa rappresentanza degli interessi generali, non solo dello Stato apparato ma soprattutto dello Stato comunità¹²;
- b) l'amministrazione generale diventa l'asse essenziale per la funzione di governo del Paese perché è in grado di assicurare la cura degli interessi pubblici generali, compresi i diritti dei cittadini; l'indebolimento è in genere sintomatico di una crisi della democrazia; essere cerniera istituzionale a salvaguardia della tenuta del patto sociale¹³;
- c) l'amministrazione generale è quella delineata dalla riforma della organizzazione del Governo (art. 14 del d. lgs. n. 300/1999), che all'interno ha perimetrato i compiti dell'amministrazione generale¹⁴.

¹⁰ C. MOSCA, *Frammenti di identità ed etica prefettoriale*, Soveria Manelli, 2006, e *Il Prefetto rappresentante dello Stato al servizio dei cittadini*, Soveria Manelli, 2010.

¹¹ C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, cit., 229-251.

¹² C. MOSCA, *Il Prefetto rappresentante...*, cit., in particolare 167 ss.; cfr. anche P. COZZOLI, *L'intelligence del Prefetto e la funzione del Governo*, in *Amministrazione pubblica*, luglio – dicembre, 1999, 9 ss.; C. MEOLI, *Prefetto e prefettura*, in *Treccani.it*; A. PAJNO, *Per il Prefetto un futuro da sentinella dei diritti*, in *Amministrazione civile*, 1/2008, 114-130; C. SAMMARTINO, *Del prefetto, ovvero del saggio regolatore. Elogio della "governazione" o della Governance*, in *Scritti in onore di Aldo Buoncristiano*, Soveria Manelli, 2008, 397 e ss.

¹³ Sul punto, si rinvia a G. D'AURIA (a cura di) ed altri, *L'amministrazione centrale dello Stato dopo i "conferimenti" di funzioni a regioni ed enti locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1999, 205 ss.

¹⁴ <<(Attribuzioni) 1. Al Ministero dell'interno sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di: garanzia della regolare costituzione e del funzionamento degli organi degli enti locali e funzioni statali esercitate dagli enti locali, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, difesa civile, politiche di protezione civile e prevenzione incendi, salve le specifiche competenze in materia del Presidente del Consiglio dei Ministri, tutela dei diritti civili, cittadinanza, immigrazione, asilo e soccorso pubblico.

2. Il ministero svolge in particolare le funzioni e i compiti di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali:

- a) garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento, finanza locale, servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e attività di collaborazione con gli enti locali;
- b) tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia;
- c) amministrazione generale e supporto dei compiti di rappresentanza generale di governo sul territorio;

Nella circolare ai prefetti del 23 luglio 2007 del Ministro dell'interno, Giuliano Amato, viene colto questo ampio raggio con una serie di indicazioni chiare e precise sul modo di operare e l'ampiezza dei temi e dei processi sociali, economici e culturali da curare¹⁵.

Il tema dell'amministrazione generale costituisce per Mosca una ragione per un arcipelago di riflessioni (espressione da lui stesso coniata)¹⁶, svolte, a mio avviso, secondo gli insegnamenti di Santi Romano¹⁷.

Ne cito alcune:

- a) considera l'amministrazione generale anche come ruolo per assicurare l'Unità nazionale, dopo averla contribuito a costruirla dal 1860 in poi; i due capisaldi del suo insegnamento sono l'Unità nazionale e la coesione;
- b) ritiene che lo svolgimento della funzione di amministrazione generale deve essere pervasiva di tutti i segmenti del Ministero dell'interno¹⁸;
- c) elabora il concetto di sistema *prefettoriale* (inteso come l'inglobare le componenti diverse da quella prefettizia che però concorrono al funzionamento dell'intero Ministero e degli uffici territoriali di governo); pertanto, il caleidoscopio di compiti, funzioni e apparati del Ministero e delle prefetture trovano il loro momento di sintesi nell'assolvimento della amministrazione generale¹⁹.

4. Una breve considerazione conclusiva

Nei primi anni del secondo dopoguerra fu forte la esigenza di individuare soluzioni per la ricostruzione e per la ripresa.

Oggi come ieri mi appaiono attuali i pensieri convergenti di Ferruccio Parri, Presidente del Consiglio dei ministri con l'*interim* di Ministro dell'interno²⁰, e gli scritti

d) tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo;

d-bis) organizzazione e funzionamento delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, con particolare riguardo alle politiche del personale dell'amministrazione civile e alla promozione e sviluppo delle relative attività formative nonché alla gestione delle risorse strumentali e finanziarie del ministero.

3. Il ministero svolge attraverso il corpo nazionale dei vigili del fuoco anche gli altri compiti ad esso assegnati dalla normativa vigente.

4. Restano ferme le disposizioni della legge 1 aprile 1981, n. 121.>>

¹⁵ Il testo è riportato in nota da C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, cit., 234-235.

¹⁶ C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, cit., 261.

¹⁷ S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, 113-118. In particolare (118): <<Il giurista non deve compiacersi e innamorarsi troppo delle sue speculazioni, né proseguirle sempre e inesorabilmente fin dove la logica permette il gioco delle deduzioni e induzioni [...].>>

¹⁸ C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, cit., 197 - 214.

¹⁹ C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, cit., 251-272.

²⁰ In particolare, *il discorso all'Assemblea costituente del 2 ottobre 1945*, in *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni in Assemblea plenaria*, 1910-1920. E in *Meditazioni dall'esilio*, Napoli, 1947, 291.

coevi di don Luigi Sturzo²¹, i quali sostenevano che far lavorare, assistere, ricostruire, ripartire le risorse, tutelare i lavoratori, lasciar lavorare gli imprenditori intelligenti, far funzionare la macchina dello Stato sono opera difficile, lenta, graduale che richiede uno sforzo ostinato e costante.

Anche oggi quelle sagaci osservazioni sono indispensabili. Nella amministrazione generale vi è ampio spazio per ottenere alti risultati.

²¹ Considerazioni rinvenibili in L. Sturzo, *Riforme e indirizzi politici*, in *Opere scelte*, vol. 5, Roma-Bari, 1992.