

Matteo Piantedosi (\*)

**IL PREFETTO, L'INTERESSE GENERALE  
E LA GARANZIA DELL'UNITARIETÀ COMPLESSIVA  
DEL SISTEMA DI GOVERNO DEL PAESE (\*\*)**

Lezione nell'ambito del corso di Diritto amministrativo  
della laurea magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza

Bologna, 18 novembre 2020

1. Sono stato onorato di ricevere questo invito, non tanto e non solo perché rivolto alla mia persona quale Prefetto della Capitale, ma, in particolare, perché rappresenta un segno di attenta considerazione nei confronti dell'Istituzione che mi onoro di rappresentare la quale, oggi più che mai, in considerazione del difficile periodo storico che stiamo vivendo, è chiamata a dare un contributo, seppure in ogni caso nell'ambito di una cornice di stretta legalità, per governare le complessità proprie dell'odierna società, cercando di attuare, sovente secondo le regole di esercizio di quella che possiamo definire *l'arte del possibile*, i fini, gli indirizzi e gli interessi di carattere generale che la politica, nella sua accezione più alta, delinea e prefigura.

Doveroso in questa sede, preliminarmente, delineare in breve i tratti fondamentali in cui si atteggia questa funzione di garanzia, dello Stato e per esso del Prefetto, della coesione sociale, istituzionale e territoriale, e quindi, in definitiva, di quei diritti e di quelle libertà civili che costituiscono la più importante conquista degli Stati moderni.

Il termine “coesione” deriva dal latino “*cohaesus*”, attaccato, participio passato di “*cohaerere*”, che letteralmente significa “stare uniti insieme”.

Ed ecco che, già solo questa definizione evoca con immediatezza l'attualità del momento storico, caratterizzato - tra l'altro - da ambiguità e sovrapposizioni di competenze tra i diversi livelli territoriali di governo, spesso sfociate in momenti di

(\*) Prefetto di Roma

(\*\*) Il dott. Matteo Piantedosi in apertura della sua prolusione ha proferito le seguenti parole: “*Desidero, in primo luogo, ringraziare il Prof. Giuseppe Caia, ordinario di Diritto Amministrativo e Direttore della Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica, per l'invito a tenere questa lezione. Il mio cordiale saluto va poi al Magnifico Rettore dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Prof. Francesco Ubertini e a tutti gli illustri cattedratici dell'Ateneo*”.

forte tensione, se non in aperti conflitti, alla fine più o meno risoltisi in virtù della necessità preponderante della tutela del bene comune della salute e della sicurezza dei cittadini.

Ebbene, non è la prima volta che il rappresentante dello Stato viene chiamato a rimodularsi, rafforzando le proprie peculiarità di “*primus inter pares*”, in situazioni caratterizzate da intense spinte autonomistiche; basti pensare, per citare uno dei momenti più importanti a livello ordinamentale, alla riforma del Titolo V della Costituzione, la cui effettiva applicazione, negli anni, ha definitivamente consacrato il Prefetto quale organo “*a geometria variabile*”.

Ed invero la configurazione di un contesto di relazioni tra soggetti, istituzionali e non, non più piramidale e gerarchica ma improntata al concetto di sussidiarietà, in cui le categorie di centro e periferia, sovraordinazione e subordinazione non trovano più applicazione, ha reso indispensabile l’esigenza di individuare soggetti che, in virtù della loro autorevolezza, non di una autorità intesa come potestà gerarchica, coordinino i processi di confronto, proponano e portino avanti soluzioni di mediazione fra gli attori che superino i conflitti tra posizioni diverse, in una sintesi in cui l’interesse pubblico generale sia perseguito in armonia con gli interessi privati e pubblici settoriali.

2. È così che si fa strada il concetto, a volte abusato, di *governance*, che altro non è se non una forma avanzata ed evoluta di gestione della complessità, una gestione rappresentativa della capacità dei diversi attori di coordinare le proprie strategie d’intervento e di condividere la conoscenza necessaria per progettare insieme azioni di sviluppo condivise con un approccio orientato al *problem solving*.

Essa chiama in causa, con riferimento alla dimensione territoriale, sia attori pubblici che operano su scala locale, sovralocale e regionale (quali le istituzioni comunali, provinciali e regionali), sia attori privati che rappresentano gli interessi sociali ed economici o più in generale la società civile.

Si tratta di attività, anche informali, di mediazione e raccordo nei rapporti con associazioni, sindacati, ordini professionali, organizzazioni di categoria, comitati, gruppi dai più svariati gradi di rappresentatività di interessi più o meno generali e

finanche di singoli cittadini, che costituiscono insieme, appunto, un modello di *governance* territoriale.

Modello di *governance* di assoluta importanza e utilità nel nuovo contesto ordinamentale, cui si chiede di rispondere positivamente alle potenziali conflittualità di cui è portatore un sistema che prevede la coesistenza sul territorio di una molteplicità di poteri operanti in posizione di equiordinazione, e che pertanto abbisogna di istituzioni e di sedi che, favorendo il confronto dialettico tra i diversi attori, e fra questi e lo Stato, siano in grado di rispondere alle istanze ed alle esigenze territoriali in un quadro di riferimento unitario, assicurando al tempo stesso coesione sociale e ordinato vivere civile.

Un istituto “a geometria variabile” quello del Prefetto - dicevo poc’anzi - la cui caratteristica della variabilità è per l’appunto frutto della capacità dei rappresentanti dello Stato, conoscitori al contempo delle leggi e del territorio, di adattarsi duttilmente e strategicamente alle esigenze e ai bisogni della cittadinanza e del c.d. diritto vivente.

Garanzia del territorio, a vantaggio della comunità e a presidio della legalità, già presente in una lucida e concisa frase di Depretis formulata nel 1876 con specifico riferimento ai Prefetti: “*Lasciate passare la volontà del Paese*”.

Nel contesto ordinamentale di decentramento pluralistico di tipo paritario accompagnato dal carattere di sussidiarietà espressamente richiamato dalla nostra Costituzione, si pone pertanto il problema di realizzare le condizioni perché si arrivi ad una convergenza delle volontà e, al tempo stesso, siano rimossi gli ostacoli che impediscono il perseguimento del pubblico interesse.

Si rende necessario un costante e paziente lavoro di mediazione che richiede oltre a consolidate competenze, una forte credibilità presso l’opinione pubblica che, a sua volta, si presenta quale indispensabile fonte di legittimazione per il soggetto chiamato a comporre le divergenze.

Il tema dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali sul territorio, il coordinamento tra essi e l’esigenza di alcuni di essere supportati nella loro stessa missione a servizio del cittadino, appare di tutta evidenza ove si consideri che il nostro paese è fatto non solo di grandi Comuni, ma anche di oltre 8.000 comunità medie e piccole che chiedono

assistenza e hanno sempre visto nelle norme statali, non un limite alla loro autonomia, ma un indispensabile riferimento per il proprio operato.

Nella realtà odierna in cui si apprezza la frammentazione come sinonimo di autonomia decisionale e di responsabilità conseguenti alla riconosciuta maturità democratica delle singole collettività, lo Stato - e per esso il Prefetto - si propone come un organo terzo capace di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini.

Ecco perché il rappresentante del Governo sul territorio, espressione dello Stato a diretto contatto con i cittadini, è l'istituzione che più di altre è stata chiamata, nei diversi contesti storici ed ordinamentali, a tutelare e a promuovere, come un bene proprio della democrazia, la coesione sociale, anche riconducendo i localismi più esasperati sulla via di un'equa solidarietà, con un'azione di concreto contrasto rispetto ai rischi di disgregazione.

In sintesi, in un sistema amministrativo plurale in cui le decisioni pubbliche funzionali al governo del territorio sono affidate a più soggetti (Europa, Stato, Regioni, Enti locali), il buon funzionamento dello stesso non può prescindere dalla capacità delle diverse componenti di assicurare:

- da un lato, la garanzia dell'effettività delle decisioni pubbliche, con particolare riferimento alla efficacia delle politiche pubbliche ed al monitoraggio dell'impatto e degli esiti delle stesse sul contesto territoriale;
- dall'altro, la garanzia dei diritti fondamentali, quali quelli all'uguaglianza delle opportunità, alle prestazioni sociali essenziali, all'istruzione, alla formazione, al lavoro, all'integrazione sociale, alla libera iniziativa economica nel rispetto della dignità della persona, il tutto nel quadro dei valori costituzionali garantiti.

Ed ecco che il bilanciamento degli interessi pubblici deve essere ispirato dalla tensione continua a garantire l'armonico e sicuro esercizio delle libertà civili, le quali, sulla scorta del dettato costituzionale, possono sostanzialmente distinguersi in diritti civili (o diritti di libertà in senso stretto), diritti politici e diritti economico-sociali.

**3.** Per diritti civili si intendono quella tipologia di diritti fondamentali che appartengono ai cittadini di uno Stato proprio per la sua appartenenza alla comunità.

Si potrebbe anche dire che la tutela dei diritti civili è una responsabilità chiave nei confronti di tutti i cittadini degli Stati democratici che in questo modo si contraddistinguono da quelli degli Stati autoritari.

I diritti civili pongono limiti al governo tali che esso non possa abusare dei propri poteri ed interferire con la vita dei cittadini ai quali, nondimeno, si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, categoria di doveri che rappresentano un elemento portante dello Stato sociale, in quanto spinge l'individuo ad avere la responsabilità di una comunità uscendo da visioni individualistiche.

I diritti civili, o diritti di libertà, sono i diritti di origine più antica, il cui contenuto consiste in una pretesa negativa, cioè nella pretesa a una astensione, ad un non fare da parte delle autorità pubbliche. Poiché essi consistono nella pretesa a che il potere statale si astenga dal fare qualcosa (pretesa negativa), infatti, sono anche spesso designati come libertà "negative".

Mi viene in mente un catalogo di queste libertà che vanno dalla libertà personale, alla libertà di circolazione e soggiorno, libertà di riunione, libertà di associazione, libertà religiosa e che si riconnettono a spazi di intervento che quotidianamente interessano l'agire statale e dei suoi rappresentanti tra cui il Prefetto.

Vi sono poi i diritti politici che implicano un potere di influenza sulle determinazioni degli enti e degli organi pubblici (es., diritto di voto; diritto di associazione in partiti politici); poiché essi rappresentano un potere di incidere su ciò che i pubblici poteri decideranno o faranno, li si può indicare anche come libertà positive.

Questi diritti si sviluppano nell'epoca liberale e, soprattutto, democratica. Vengono in rilievo i diritti di elettorato attivo e passivo, la loro garanzia in termini di correttezza delle procedure elettorali e di tutela dei diritti delle minoranze elette in seno agli organi consiliari degli enti locali, o l'Ordinamento dello Stato civile e Anagrafe.

Vi sono, infine, i diritti economico-sociali, vale a dire quei diritti il cui contenuto consiste in una pretesa a ottenere una prestazione da parte dei soggetti pubblici (es.,

diritto alla salute, come diritto a ricevere prestazioni sanitarie), ma anche i diritti che realizzano tutele all'interno dei rapporti di lavoro e nelle relazioni economiche (diritto a una retribuzione equa e sufficiente, diritto di sciopero). Essi sono tipici dell'esperienza dello stato sociale, e anch'essi, concretandosi nell'aspettativa a ottenere una prestazione da parte di altri, possono essere definiti diritti positivi.

4. In questo ambito risaltano altre funzioni proprie dello Stato, come la mediazione nei conflitti di lavoro o determinati da crisi aziendali; la mediazione dei conflitti sociali; la salvaguardia dei servizi pubblici essenziali.

In argomento, vi è una competenza rilevante dello Stato quale quella prevista dalla Legge 12.6.1990, n. 146 sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. Tale legge intende attuare una forma di contemperamento tra il diritto di autotutela degli interessi dei lavoratori proclamato dall'art. 40 Cost. e i diritti della persona costituzionalmente garantiti e ad esso pari ordinati.

Il Prefetto interviene allorché viene meno la funzionalità dell'ordinario meccanismo contrattuale di determinazione dei livelli minimi di prestazione dei servizi essenziali e, quindi, nelle ipotesi in cui vi sia fondato pericolo di pregiudizio grave a quei diritti garantiti dalla Costituzione in conseguenza delle modalità di astensione collettiva dal lavoro.

Pertanto, in capo al Prefetto, quale autorità garante dell'ordine pubblico e della tranquilla convivenza sociale, laddove lo sciopero abbia rilevanza locale, è riconosciuto il potere di adottare, *«non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva»*, con ordinanza, le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, derivante dallo sciopero.

L'intervento esplicato del Prefetto in tali circostanze è inteso soprattutto ad evitare che dall'exasperazione del conflitto tra datori di lavoro e lavoratori possa essere in qualche modo turbato l'ordine pubblico; e, comunque, tale attività di mediazione non può non tendere anche a favorire il raggiungimento di un accordo tra le parti, che possa porre fine al conflitto nell'interesse dell'economia e della occupazione nella provincia.

Questa preziosa opera di conciliazione è esercitata dal Prefetto non soltanto nelle

controversie di lavoro, ma in tutte le vertenze fra i diversi gruppi sociali, ogni qualvolta si riveli opportuna una mediazione fra posizioni collidenti, che possono essere composte soltanto nella visione del superiore interesse generale.

L'opera di mediazione svolta dai Prefetti si pone nel solco di una tendenza che valorizza il passaggio dalla concezione che vede gli interessi economici in conflitto con i diritti sociali a quella che ricerca la coesistenza non conflittuale tra i valori sociali e quelli economici partendo dal presupposto che il progresso sociale si consegue attraverso il successo economico e, allo stesso tempo, un elevato benessere sociale favorisce il successo economico.

In sintesi, una concezione tesa a far convivere in modo non conflittuale le esigenze di mercato e i diritti sociali - attraverso la creazione di un sistema che, da una parte, consenta di attenuare gli imperativi di mercato riconoscendo valori non economici come la solidarietà, l'equità e la giustizia, e dall'altra, cerchi di fare in modo che i valori sociali favoriscano l'efficienza dei mercati - non può che essere ulteriore precondizione per il corretto esercizio delle libertà civili.

Ecco, allora, che il riferimento a questa fondamentale funzione svolta dal Prefetto, oltre ad essere di rilevante importanza nei tempi che ci aspettano, pone in palmare evidenza quella necessaria opera di accorto e complesso bilanciamento tra interessi pubblici fondamentali che permea l'azione dello Stato e del suo rappresentante sul territorio, dal momento che, in questa attività di mediazione, esso è chiamato, da un lato a tutelare le libertà sindacali, dall'altro a garantire la libera iniziativa economica privata, ripristinando la legalità violata.

L'arte del possibile sta tutta qui ... riuscire a contemperare due opposti interessi che però sono entrambi espressione di valori costituzionali, rimanendo nel perimetro del rispetto di una ben definita cornice di legalità.

**5.** Altro esempio di delicata azione di bilanciamento tra libertà diverse ma dall'eguale peso specifico, ci è offerto da un altro aspetto concernente il governo del territorio, che pure dovrà essere accuratamente gestito, soprattutto in considerazione delle verosimili difficoltà dovute all'attuale situazione sanitaria.

Mi riferisco a quello che da alcuni anni è comunemente noto come fenomeno della

*movida*, ma che in realtà si pone come autentica ed ulteriore declinazione del concetto di sicurezza: la sicurezza urbana.

Le cronache dei vari organi di stampa riportano quotidianamente di situazioni di degrado nelle città a causa di un disordinato modo di vivere le libertà riconosciute a ciascuno di noi.

Parlo del diritto di incontrarsi. Parlo del diritto di incontrarsi o vivere la notte ma anche del diritto dei residenti di vivere la tranquillità di una serata.

Non vi è dubbio come il senso di insicurezza possa risultare legato a situazioni di disordine sociale e di degrado ambientale che producono comportamenti di vera e propria inciviltà, con ricadute a livello di violazione della civile convivenza tramite forme di illecito non necessariamente di natura penale.

Già nel 2008 con la legge 125, ma successivamente anche con gli interventi legislativi proposti dai Ministri dell'Interno Minniti (legge n. 48/2017) e Salvini (legge n. 132/2008) si è cercato di addivenire ad una definizione di sicurezza urbana, intesa come *“bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati etc.”*

Così intesa la sicurezza urbana, a ben vedere, più che un bene giuridico afferrabile si pone come un'aspirazione esistenziale alla vita serena, ovvero, in versione più comunitaria, un obiettivo politico di benessere delle comunità territoriali.

L'obiettivo della sicurezza urbana è perseguito attraverso un modello di sicurezza integrata di tipo verticale: Stato, Regioni, ed enti locali, nonché altri soggetti istituzionali, sono chiamati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e, appunto, integrato.

Di qui la previsione di molteplici strumenti di coordinamento, vale a dire accordi per la promozione della sicurezza integrata, sia a livello nazionale, attraverso linee generali delle politiche pubbliche, da concordarsi in sede di Conferenza Unificata, sia a livello locale, attraverso specifici accordi come i patti per la sicurezza urbana sottoscritti da Prefetto e Sindaco.



È del tutto evidente quindi che esistono dei macro-settori rientranti nel campo d'azione proprio dell'agire dello Stato e dei Prefetti sul territorio, dalla cui analisi emerge chiaro il rapporto biunivoco e se vogliamo dialettico tra Stato e libertà civili, nel cui ambito si snoda il filo del continuo bilanciamento tra beni costituzionalmente tutelati tra loro equiordinati.

6. Un altro macro settore in cui meglio viene a delinearsi l'azione statale quale costante contemperamento tra gli interessi pubblici in gioco è, senza dubbio alcuno, rappresentato dal tema della pubblica sicurezza.

La pubblica sicurezza può essere definita come quella funzione che consente agli individui di vivere tranquillamente nella comunità e di agire in essa per manifestare la propria individualità e per soddisfare i propri interessi.

La nozione di pubblica sicurezza è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte anche a distinguerne i confini dell'altra espressione a cui è tradizionalmente e normativamente abbinato: quello di "ordine pubblico".

Negli interventi legislativi più recenti, sia costituzionali sia ordinari, le due locuzioni sono utilizzate in maniera congiunta, a costituire una endiadi: ordine e sicurezza pubblica.

Con riguardo al concetto di ordine pubblico, in passato, si soleva distinguere tra ordine pubblico "ideale" come insieme di principi ispiratori e legittimanti le attività di polizia di prevenzione e tutela e come limite immanente a tutte le libertà civili e politiche, e ordine pubblico "materiale" come insieme di beni specifici oggetto di tutela.

La dottrina ha nettamente orientato la propria preferenza verso questa seconda accezione fino ad arrivare a considerare il concetto di ordine pubblico così inteso equivalente a quello di sicurezza, come "integrità fisica" di beni e soggetti.

Varie sentenze della giurisprudenza costituzionale hanno poi affinato il contenuto di sicurezza pubblica cercando di individuare la tipologia dei beni specifici oggetto di tutela.

A partire dalla sentenza n. 77/1987, la Corte costituzionale ha definito la "sicurezza pubblica" come la *"funzione inerente alla prevenzione dei reati o al*

*mantenimento dell'ordine pubblico*".

Ma è con la sentenza n. 115/1995 che la Consulta ha colto l'occasione per meglio definire e puntualizzare il contenuto di questi ambiti. In tale sentenza si legge, infatti, che la polizia di sicurezza ricomprende *"le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata e civile convivenza dei consociati"*, con ciò affermando una concezione tipicamente ideale del concetto di ordine e sicurezza pubblica.

Definito il concetto di sicurezza pubblica, è del tutto evidente che oggi anche quando lo Stato e conseguentemente il Prefetto nella sua qualità di Autorità provinciale di Pubblica sicurezza esercita tipici poteri di polizia, esso resta comunque, pure in tale ruolo, un Stato e quindi un Prefetto di garanzia, garanzia dell'esercizio di un diritto di libertà qual è quello di essere sicuri, un diritto che si confronta con altri diritti costituzionalmente espressi e che richiede una capacità di bilanciamento, di sensibilità nel valutare quale delle libertà a confronto debba in quel momento prevalere, quale sia la decisione più prudente per rendere effettiva la percezione di un sostanziale rispetto della dignità di ogni persona.

Oggi, infatti, la sicurezza è questione che va affrontata sotto vari profili rispetto ai quali viene in gioco sempre più il bilanciamento tra interessi pubblici in conflitto tra loro piuttosto che l'azione riparatrice o di prevenzione della mera lesione dell'ordinamento.

Essa è coniugata e declinata in vari modi e ormai ciascuno di noi è abituato a parlare di sicurezza anche al di fuori dei tradizionali modi tipici di un'epoca in cui la sicurezza era solo vista in chiave di polizia.

È proprio questo il motivo per il quale è maturato il convincimento, da qualche anno, che le politiche di prevenzione e repressione di polizia debbano accompagnarsi a tutte le altre politiche di prevenzione sociale e a quelle fondate su un'adeguata lettura delle più pressanti emergenze che interessano la cittadinanza, in uno sforzo comune di tutti i livelli di governo territoriali.

Ciò per fornire un quadro di risposte coese e funzionali alle esigenze avvertite dalla gente.

Oggi la vera sfida per le democrazie, che sui valori sopra elencati fondano l'etica dei propri ordinamenti, è quella di tutelare la sicurezza mantenendo intatto il profilo delle libertà.

7. Ma vorrei soffermarmi ancora qualche momento su questa qualità del Prefetto di Autorità provinciale di Pubblica sicurezza, per accennare ad un altro concetto, che disvela - oggi più che mai - la sua centralità: l'insicurezza.

L'“insecuritas” latina non sta solo a significare quella particolare condizione in cui versa il soggetto che si trova in uno stato “oggettivo” di rischio o pericolo per la sua persona, quanto piuttosto la percezione che egli ha di tale stato. La multicomprendività di tale espressione (che per la lingua inglese è compendiata in ben tre sostantivi: *uncertainty*, *insecurity* e *unsafety*) è resa perfettamente dal termine tedesco “*Unsicherheit*”, appunto erede della tradizione classica, che designa il complesso delle esperienze (individuali ed esistenziali) riassunte nella latina “insecuritas”.

Il concetto della paura altro non è se non ancestrale spaesamento dinnanzi all'incertezza dell'oggi e del domani; un diffuso sentimento di incertezza che attraversa trasversalmente – sia pure con diversa intensità, in ragione dell'età, del titolo di studio, del livello di reddito, della collocazione geografica – tutta la nostra società.

Un sentimento di paura che sarebbe semplicistico e superficiale ridurre, ad esempio oggi, alla paura del contagio. Proprio perché la paura del virus altro non è se non la massima ed esasperata esternazione delle nostre paure, *rectius* del sentimento di incertezza che accompagna l'uomo moderno, soprattutto in un tempo quale il nostro, di grandi e profondissime trasformazioni, indotte da una mutazione epocale del mondo: nei modi di produzione e di scambio, nel rapporto tra politica ed economia, nelle comunicazioni e nella formazione del simbolico, negli assetti geo-politici.

La conseguenza di tutto ciò è una crisi di identità del cittadino, delle sue coordinate di appartenenza e di cittadinanza, un offuscarsi delle prospettive di destino comune, un'incertezza e un senso di insicurezza globale che va oltre i timori indotti dal

rischio di eventi specifici e affonda le proprie radici nel sentimento di perdita di senso di quei valori che fondano l'identità collettiva.

La conseguenza più perniciosa di questa condizione – come evidenziato da Bauman nel suo emblematico saggio: “La solitudine del cittadino globale” – è che questo senso di insicurezza generalizzato ed esistenziale costituisce un enorme impedimento ai rimedi collettivi: le persone che si sentono insicure, che diffidano di ciò che il futuro potrebbe riservare loro, che temono per la propria sicurezza personale, non sono veramente libere né verso se stessi né verso gli altri. Non trovano cioè né la forza di spendere energie nella pratica delle loro libertà individuali collettive, né il coraggio di osare, né il tempo di immaginare modi alternativi di vivere insieme e di assumere i rischi che l'azione collettiva comporta. Sono troppo assorbite da incombenze che non possono condividere con gli altri per pensare a quei compiti che possono essere svolti in comune. La presenza, reale o presunta, del rischio - che oggi è del contagio da un virus, ma altrettanto potrebbe dirsi per il rischio criminale o il rischio della privazione dei mezzi di sussistenza economica - determina così l'adozione di una serie di comportamenti preventivi, messi in atto con l'obiettivo di non rimanere vittima del paventato nemico e generalmente più diffusi tra le categorie deboli (giovani, anziani, poveri ed emarginati), che condizionano fortemente la qualità della vita e finiscono con il limitare la possibilità di partecipazione sociale.

Garantire la sicurezza, allora – quella personale come quella sostanziale, in poche parole la sicurezza sociale – significa, per lo Stato, garantire in primo luogo la libertà dei suoi cittadini, la libertà delle libertà; quella cioè che consente a tutti l'esercizio delle altre libertà – individuali e collettive – consacrate nel Patto Sociale.

**8.** Spero che la mia breve prolusione sia stata utile per comprendere come l'istituto prefettizio, per la sua connotazione di organo di chiusura dell'ordinamento, dedito al perseguimento dell'interesse generale e garante della unitarietà complessiva del sistema di governo del Paese, sia l'interlocutore naturale della Società civile nell'affrontare quelle problematiche che possono ingenerare all'interno di essa fratture e contrapposizioni profonde. Il Prefetto non si limita, infatti, solo a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica ed il funzionamento degli Enti Locali, così come, in generale, la

legalità della azione amministrativa degli uffici statali nella provincia ma, nella sua veste di organo di amministrazione generale, si fa carico di vigilare e di operare affinché si mantengano effettive tutte le altre condizioni necessarie allo sviluppo e al progresso sociale del territorio in cui opera. Tutto questo nell'ambito dei valori costituzionali, che sono, pertanto, i valori di riferimento della comunità nazionale.

9. Un altro campo dove emerge con chiarezza la funzione di mediazione assicurata dal Prefetto è quello concernente l'attività sanzionatoria svolta in materia di illecito amministrativo.

Con l'espressione "illecito amministrativo" si intende la violazione, da parte del privato, di una disposizione volta a salvaguardare interessi di carattere pubblico che, per scelta del legislatore, è sottoposta a quella particolare forma di sanzione, chiamata sanzione amministrativa. Quest'ultima, pertanto, può essere definita come la misura afflittiva irrogata nell'esercizio di potestà amministrative, come conseguenza della violazione di una norma o di un provvedimento amministrativo.

L'illecito amministrativo può essere tale *ab origine*, ovvero può derivare da un processo di cd. depenalizzazione.

Le due principali tipologie di sanzioni amministrative sono quella pecuniaria, consistente nella condanna al versamento di una somma di denaro e quella non pecuniaria, nella duplice versione di sanzione personale (come la sospensione di un diritto) e sanzione reale (quale la confisca).

In merito al rapporto tra illecito penale e illecito amministrativo, appaiono evidenti alcune analogie relative all'interesse giuridico salvaguardato e alla funzione delle corrispondenti sanzioni. In entrambi i casi, infatti, i precetti violati sono volti a salvaguardare un interesse pubblico e le rispettive sanzioni perseguono sia una finalità punitiva sia una finalità preventiva.

Quanto alla distinzione tra le due tipologie di illecito, la dottrina, per un verso, ha evidenziato come il bene giuridico tutelato dalla sanzione penale debba essere costituzionalmente significativo e, comunque, la condotta penale debba arrecare al bene un'offesa maggiore rispetto a quella procurata dalla condotta punita dalla sanzione amministrativa; per altro verso ha indicato al legislatore, quale criterio di

orientamento nella scelta tra sanzione penale e sanzione amministrativa, quello di proporzionalità, in virtù del quale la sanzione deve essere graduata in ragione della gravità del fatto, desunta dal rango dell'interesse tutelato nella gerarchia dei valori costituzionali.

Ne consegue che alla sanzione penale può farsi ricorso soltanto allorquando non sussista altro modo, parimenti efficace, di proteggere il bene medesimo.

Strettamente connesso alla politica di depenalizzazione emergente dalla Legge 689/81 è il potere del Prefetto di irrogare sanzioni amministrative non solo al fine di reprimere condotte aventi i caratteri dell'illecito amministrativo ma anche a tutela degli interessi pubblici lesi o messi in pericolo dal comportamento del privato.

Il potere sanzionatorio del Prefetto non deve, però, né essere confuso con il potere paragiurisdizionale, attribuito alle Autorità Amministrative indipendenti, né essere assimilato al potere sanzionatorio del Giudice penale. L'attività svolta dal Prefetto per l'accertamento e la repressione degli illeciti amministrativi non può considerarsi esercizio di attività giurisdizionale, in quanto non diretta alla tutela di diritti o di interessi di singoli ricorrenti, bensì al corretto andamento dell'attività amministrativa.

Il Prefetto è sempre stato, oltre che il rappresentante del Governo sul territorio, anche l'espressione dell'indirizzo politico generale. Il ruolo di garante dei canoni di legalità dell'attività amministrativa, nonché di coordinamento e di vigilanza fa del Prefetto un'autorità idonea ad assicurare un'imparziale attuazione dell'attività amministrativa anche in un momento delicato, quale è quello della irrogazione di sanzioni al cittadino.

Nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'attività amministrativa la funzione del Prefetto non è soltanto quella di punire il contravventore, comminandogli la dovuta sanzione ma anche quella di valutare la fondatezza della contestazione effettuata dall'organo accertatore.

Il Prefetto svolge, pertanto, una funzione di mediazione tra l'interesse dello Stato a vedere applicata la sanzione al trasgressore e l'interesse del cittadino a vedere tutelate ed ascoltate le proprie ragioni.

**10.** Nel concludere il mio intervento, desidero congedarmi da voi ribadendo l'auspicio che, oggi più che mai, la Repubblica sia in grado di assolvere al suo primario compito di *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.