

*English version below*

**AERTE ANFACI pour TIRANA 14-16 mai 2026**

Je m'appelle Maria Cristina Caruso, je suis vice-préfète et je travaille au ministère de l'Intérieur. Je suis entrée dans l'administration en 1994 et j'ai exercé différentes fonctions, tant en préfecture qu'au ministère. J'ai notamment dirigé le Bureau des affaires juridiques du ministère. Depuis avril 2024, je travaille au Cabinet du Chef de la Police. J'ai administré plusieurs communes en crise administrative, à la suite de la démission du maire ou des adjoints. Aujourd'hui, je suis également coordinatrice de la Commission extraordinaire d'une commune de Campanie et présidente de la Commission extraordinaire chargée du défaillance financière d'une autre commune, également en Campanie.

Le ministère de l'Intérieur italien présente une structure extrêmement composite. Au niveau central, il s'articule autour de cinq départements, d'apparence hétérogène.

**1-Le Département des Affaires intérieures et territoriales** assure des missions d'appui aux activités de gouvernement local, de garantie de la constitution régulière des organes élus et de leur fonctionnement. Il exerce également des activités de collaboration avec les collectivités locales, tient le registre des secrétaires communaux et provinciaux, suit les finances locales et les élections, et veille sur l'état civil et les registres de population.

**2-Le Département des libertés civiles et de l'immigration** est chargé de l'immigration, de l'asile, de la citoyenneté et des confessions religieuses. Il agit donc dans le cadre des fonctions et des missions relevant du ministère en matière de protection des droits civils.

Une direction centrale du département s'occupe spécifiquement de l'administration du Fonds des édifices de culte: elle assure la protection, la valorisation, la conservation et la restauration des biens dont il est propriétaire (édifices sacrés, œuvres d'art, mobilier, zones boisées). Il s'agit d'un patrimoine d'une très grande beauté, entré dans la disponibilité de l'État italien après l'Unité d'Italie: des biens du Roi d'Italie et du Pape.

**3-Le Département des sapeurs-pompiers, du secours public et de la Défense civile**, auquel est rattaché le Corps national des sapeurs-pompiers, exerce les fonctions de secours public et d'extinction des incendies, y compris les incendies de forêt; il assure également la défense civile et concourt aux politiques de protection civile, de concert avec la Présidence du Conseil des ministres;

**4-Le Département de la Sécurité publique**, où je travaille actuellement, est compétent pour toutes les activités liées à la gestion de l'ordre et de la sécurité publics, à

la coordination technico-opérationnelle des forces de police, à la direction et à l'administration de la Police d'État, ainsi qu'à la direction et à la gestion des supports techniques.

**5-Le Département de l'administration générale, des politiques du personnel de l'administration civile et des ressources instrumentales et financières** exerce des fonctions d'administration générale, de prévention administrative pour la protection de la légalité, de gestion et de contrôle de la Base de données nationale unique de la documentation antimafia (BDNA), de gestion des ressources humaines, d'organisation, de formation, de statistique, ainsi que la fonction parajuridictionnelle et les missions relatives aux infractions administratives. Il exerce une fonction instrumentale à l'égard des cinq départements.

J'ai souhaité énumérer les cinq départements afin de comprendre pourquoi le préfet, dans chaque province, organise sa fonction sur la base de ces compétences, tout en étant souvent appelé à en exercer d'autres en fonction des besoins du territoire.

La figure du préfet a connu un processus continu d'adaptation à travers les différentes périodes historiques: depuis la phase unitaire du Royaume d'Italie jusqu'à la République, avec l'avènement des Régions et les réformes institutionnelles du début des années 2000.

Ces dernières années, les préfets, en tant que représentants de l'État sur le territoire, ont gouverné et gouvernent encore les complexités de la société actuelle et assurent la fonction première de cohésion sociale. La fonction cardinale réside précisément dans la stabilité du système démocratique et dans le développement du pays.

Le préfet contribue aujourd'hui au gouvernement de thématiques complexes, telles que la sécurité et la gestion des urgences, l'immigration et la lutte contre la criminalité organisée; il constitue également le vecteur de la réalisation d'intérêts publics généraux sur chaque territoire.

En Italie, le préfet a deux cents ans d'existence et demeure, hier comme aujourd'hui, un point de référence décisif du tissu politique et institutionnel.

Les fonctions de gouvernance du préfet italien s'exercent dans différents domaines:

- 1-la fonction institutionnelle;
- 2-la fonction de représentation générale;
- 3-la fonction de coordination institutionnelle;
- 4-la fonction en matière de sécurité publique;

5-le système des autonomies;

6-la fonction de médiation des conflits;

7-la fonction de gestion des urgences;

8-la fonction liée aux droits civils, à l'immigration et aux libertés religieuses

Je pourrais en ajouter d'autres, mais celles-ci suffisent pour le sujet traité...

**1-La fonction institutionnelle** est celle d'administration générale, née pour assurer l'unité de la Nation, dans la diversité et le respect des territoires: elle comporte un degré notable de résilience et de flexibilité, mais surtout elle concourt utilement à l'exercice des fonctions de gouvernement. L'État italien était fortement centralisé: l'évolution de l'administration, au fil des années, a permis la décentralisation des fonctions, dans la valorisation des autonomies; dans ce contexte, seule une figure souple et résiliente comme le préfet pouvait demeurer vivante et vitale. Les évolutions normatives ont renforcé la fonction sociale de cette institution, jusqu'à en faire le principal point d'articulation entre l'État central et les réalités locales.

D'une part, dans le cadre du pouvoir de représentation générale de l'exécutif, le préfet entretient des relations verticales entre le centre et les réalités locales, ainsi que des relations horizontales destinées à assurer la connexion du système public sur le territoire. D'autre part, il garantit les conditions fondamentales de sécurité intérieure: je me réfère ici aux compétences stratégiques en matière d'ordre public, de gestion des urgences, de protection des libertés civiles, de défense civile, de médiation des conflits sociaux et institutionnels, de bon fonctionnement des administrations locales, de fonctions parajuridictionnelles et de l'ensemble des interventions destinées à garantir la cohésion sociale.

Ces deux axes se fondent en un unicum fonctionnel: le gouvernement des affaires intérieures.

La fonction de gouvernement est garantie par la position de tiers propre à la carrière préfectorale, par rapport au polycentrisme des différents niveaux de gouvernement élus, ainsi que par l'éthique du service et par le système de valeurs qui caractérise l'exercice des fonctions délicates qui lui sont attribuées. Il s'agit d'une fonction instrumentale à l'action gouvernementale, comme une « soudure du système ».

**2. La fonction de représentation générale** s'exerce dans tous les districts de l'État démocratique, pour la protection des intérêts généraux dans chaque province et donc dans chaque commune, non seulement de l'État-appareil, mais aussi de l'État-communauté.

Il en découle que le préfet est un pilier du système institutionnel pour l'exercice de l'action gouvernementale dans les territoires et pour le fonctionnement du rapport entre centre et périphérie.

Depuis les préfetures, le gouvernement central reçoit des informations et des analyses précieuses, au moyen d'Observatoires spécifiques: malaise de la jeunesse, harcèlement, fragilités liées au logement, tensions économiques et sociales.

3-Dans ce contexte s'inscrit **la fonction de coordination institutionnelle**, qui a eu pour effet de renforcer le pacte social entre les citoyens et les institutions. En substance, elle garantit une action administrative répondant aux besoins exprimés par les communautés dans les différents secteurs: l'unité de l'orientation administrative est un élément fondamental de la crédibilité des institutions.

Le préfet est au centre du système local, dans le pluralisme présent sur les territoires: cette configuration s'inscrit dans un système de relations fondé sur le principe de subsidiarité, fruit d'une évolution de l'activité administrative horizontale et placée sur un pied d'égalité, affranchie des critères de hiérarchie, de supériorité et de subordination.

Le point d'équilibre du système institutionnel et local est précisément le préfet: le primus inter pares. L'institution préfectorale garantit la position de tiers, l'opportunité et le juste équilibre des intérêts; elle désamorce les tensions. Elle est crédible parce qu'elle est extérieure aux rapports avec les autres sujets publics et privés et agit exclusivement dans l'intérêt public.

Le rôle du préfet relève de la gouvernance du système, car il repose sur l'adhésion convaincue à des valeurs partagées; une maison commune dans laquelle s'appliquent les règles de coopération de tous les acteurs et parties prenantes. La fonction de médiation du préfet est présente dans tout conflit social sur le territoire: un modèle de gouvernance adaptative, valable sur chaque scène particulière. Les premières normes importantes ont été celles qui ont créé notre système de protection civile, après plusieurs séismes ayant frappé durement des régions entières du pays. Notre système de protection civile est intégré entre le centre et la périphérie. Le rôle du préfet est aujourd'hui davantage un rôle de gouvernance que de gouvernement: un rôle actif, visant à dépasser les situations de conflit.

La préfecture est le siège institutionnel neutre, de garantie et d'impartialité. Par exemple, dans les Conférences permanentes interviennent les responsables des structures administratives périphériques de l'État actives dans la province: le président de la province ou de la ville métropolitaine, le maire de la commune chef-lieu et les maires concernés par la question examinée.

**4-Le Préfet dans le système des autonomies** s'inscrit à la fois dans le champ de la protection de la légalité et dans celui, solidaire, de la loyale coopération institutionnelle. Ces principes sont fondateurs dans la Constitution italienne, notre GRUNDNORM. Toutes les collectivités territoriales se trouvent dans une position d'équidistance dans le périmètre institutionnel de chaque territoire. Le préfet bénéficie d'une position de tiers et d'une autorité reconnue au sein de l'ordre juridique. Le préfet de la République recourt à des instruments tels que la médiation, la coordination et les pouvoirs de substitution afin de garantir la réalisation de l'intérêt général dans la gestion du système relationnel complexe avec les différents niveaux de gouvernement. La fonction de liaison avec le système des autonomies constitue le noyau originel de l'action préfectorale, qui a acquis une nouvelle dimension fonctionnelle inspirée par la cohésion institutionnelle et par le principe de loyale coopération.

Les territoires ont reçu une pleine valorisation constitutionnelle: État, Régions, Provinces, Communes. Le préfet est l'organe de clôture du système: il garantit l'efficacité de l'action publique. Dans ce cadre s'inscrit le pouvoir de substitution à l'égard des autonomies locales, lorsque celles-ci ne parviennent pas à assurer certains standards qualitatifs des services rendus. Le préfet convoque la conférence permanente pour examiner la situation et invite le responsable du service concerné à adopter les mesures nécessaires. En cas d'inexécution, après avoir demandé l'accord du ministre compétent et en avoir simultanément informé le président du Conseil des ministres, le préfet adopte les actes nécessaires.

Dans le système des autonomies existe également le dispositif de contrôle des organes des collectivités locales, visant la suspension et la dissolution des conseils municipaux: dissolution ordinaire lorsque la collectivité accomplit des actes contraires à la Constitution, en cas de violations graves et persistantes de la loi, de graves motifs d'ordre public ou de non-approbation du budget dans les délais légaux; de la même manière, il existe des dissolutions pour liens avec la criminalité organisée de type mafieux ou similaire, en présence de vérifications ciblées et lorsque ressortent des éléments concrets, univoques et pertinents, de nature à altérer le processus de formation de la volonté. Il s'agit

d'une compétence particulièrement importante et délicate, destinée au rétablissement de la légalité.

Depuis quelques jours, je suis coordinatrice d'une commission extraordinaire de ce type, dans une commune de 35 000 habitants située dans une région du sud de l'Italie, où j'exerce les fonctions de maire et d'organe d'orientation politique. Depuis plus de deux ans, je préside une commission chargée de gérer le défaillance financière d'une autre collectivité locale.

Le rôle du préfet est également prééminent dans la procédure électorale: son bon déroulement, le respect des règles dans la compétition électorale, ainsi que le contrôle des conditions subjectives d'éligibilité des élus.

**5-Les fonctions en matière de sécurité publique** répondent à l'exigence de garantir la sécurité afin de maintenir la solidité du tissu social, de surmonter les inégalités et de parvenir au bien-être social. Dans cette configuration, la figure du préfet est une garantie, dans un savant jeu d'équilibres, aux niveaux central et périphérique. Dans cette dimension également, le rôle du préfet relève de la gouvernance et non du gouvernement: la sécurité converge vers la protection du droit à la liberté, non seulement individuelle, mais aussi collective. Dans ce cadre s'inscrivent la dite sécurité urbaine et la sécurité intégrée, qui activent les synergies opérationnelles entre État/Région/Commune. Les dits Pactes pour la sécurité entre l'État et le système des autonomies sont nombreux; ils sont conclus, à ce titre, entre les préfetures, les Régions et/ou les Communes.

Il convient de préciser que l'autorité provinciale de sécurité publique est attribuée au Questore, organe de direction de la Police d'État, qui assume la responsabilité technico-opérationnelle des services d'ordre et de sécurité publics. La figure préfectorale a, quant à elle, une responsabilité « politique », en tant qu'organe de garantie, dans le cadre de sa fonction de garantie. Le rapport entre le Questore et le préfet est de nature fonctionnelle, et non hiérarchique.

**6-La fonction de médiation des conflits** intervient dans les questions de travail ou dans celles déterminées par des crises d'entreprise et par la sauvegarde des services publics essentiels. Il s'agit toujours d'une fonction d'administration générale: le préfet intervient lorsqu'il constate le dysfonctionnement du mécanisme contractuel ordinaire, entraînant le non-respect des niveaux minimaux de prestation des services essentiels. Au niveau local, il dispose d'un pouvoir d'ordonnance pour adopter les mesures nécessaires à la prévention d'éventuels préjudices, afin d'éviter que l'exacerbation des conflits entre employeurs et travailleurs n'ait des répercussions sur l'ordre public et sur la jouissance des droits sociaux et civils des citoyens.

Des activités de médiation analogues, bien que non prévues par des normes, sont exercées non seulement dans les conflits du travail, mais aussi dans les domaines les plus divers d'intérêt pour les communautés, chaque fois qu'apparaît la nécessité d'une médiation entre des positions conflictuelles.

Il s'agit toujours de notre activité de gouvernance.

La Préfecture est le lieu naturel des tables de concertation, même en l'absence de disposition normative expresse, pour la protection de l'intérêt général supérieur.

7-La **gestion des urgences**: le **système italien de protection civile** figure parmi les plus structurés et les plus efficaces au niveau international: il assure une capacité d'intervention immédiate et capillaire vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sans aucune interruption. Selon le principe de loyale coopération, le système s'active aux niveaux central et périphérique.

L'État et les collectivités locales, comme le consacre le Code de la protection civile, ont un rôle défini: l'État intervient grâce aux compétences du Département de la Protection civile de la Présidence du Conseil des ministres, qui assure la coordination nationale, ainsi qu'à celles du ministre de l'Intérieur. Celui-ci agit tant au niveau central, avec le Département des Sapeurs-pompiers, du secours public et de la Défense civile (où opère le C.O.N., Centre opérationnel national), que sur le territoire, par l'intermédiaire des préfets et du Corps national des sapeurs-pompiers.

Le préfet constitue, pour les collectivités locales et pour l'opinion publique elle-même, le point de référence sûr permettant de déclencher la mise en route du dispositif de secours, avec la mobilisation de toutes les forces disponibles et adaptées au scénario qui se dessine progressivement.

C'est une confirmation supplémentaire que, dans ce domaine particulièrement délicat également, la fonction actuelle du préfet, en tant qu'organe de « clôture » de l'ordonnancement juridique, comme indiqué précédemment, est d'assurer la réponse institutionnelle rapide des appareils publics chaque fois qu'il est nécessaire de gérer des moments de difficulté ou d'éventuelles pathologies du système.

Dans le système de la Défense civile, le préfet est impliqué opérationnellement dans la gestion des urgences, afin de défendre la population civile contre des événements pouvant être de nature militaire, y compris non conventionnelle, impliquant le Corps national des sapeurs-pompiers et ses groupes spécialisés, appelés à intervenir dans des contextes où existe un danger fondé de contamination par des substances nucléaires, biologiques,

chimiques ou radiologiques susceptibles de causer de graves dommages à la collectivité. Le préfet prend en charge tant les aspects de planification que la gestion de l'urgence.

La défense civile est aujourd'hui définie, dans le cadre international de l'OTAN et de l'UE, comme résilience, et fait partie intégrante de la défense nationale. Elle garantit la continuité de la fonction gouvernementale, de ses infrastructures et de l'administration publique, ainsi que la sécurité de l'État, la protection des biens et la survie économique, productive et logistique du pays, en cas de crise interne ou internationale grave, y compris lorsqu'elle est provoquée par des attaques terroristes.

La fonction de défense civile est extrêmement délicate et complexe; elle est attribuée au ministère de l'Intérieur par la réglementation en vigueur, afin d'assurer des plans de continuité à activer en cas d'urgence.

Au niveau local, le préfet procède à la planification nécessaire, en adoptant le Plan provincial de défense civile, qui détermine les interventions qui seront réalisées selon les compétences de l'ensemble des acteurs institutionnels: sapeurs-pompiers, forces de police, autorités sanitaires, collectivités locales, tiers secteur et bénévolat. Les exercices sont constants dans le temps et sur l'ensemble du territoire national.

Nous en avons eu un exemple durant la récente pandémie. Des fonctions cruciales ont été attribuées aux préfets au cours de la crise sanitaire, dépassant les activités ordinaires, notamment en cas de non-respect des dispositions édictées. Le décret Cura Italia a conféré le pouvoir de réquisitionner des hôtels ou d'autres immeubles afin d'y accueillir des personnes en quarantaine. Aux préfetures a été confiée la tâche délicate de contrôler que les entreprises restées ouvertes pendant le confinement relevaient effectivement des catégories identifiées par le gouvernement, en délivrant les actes d'autorisation nécessaires.

Les préfets ont dû concilier des droits différents: la protection de la santé avec l'activité économique, la prestation de services avec l'ordre public. La capacité opérationnelle de ces organes en est sortie confirmée et renforcée, démontrant la portée de la résilience de l'institution préfectorale.

## **8- Les droits civils, l'immigration et la protection des libertés religieuses**

La gestion des flux migratoires, la protection internationale, l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés politiques, ainsi que les relations avec les confessions religieuses, constituent un champ d'intérêt très vaste. Il s'agit de phénomènes de portée transnationale qui, depuis plusieurs décennies, concernent l'espace méditerranéen; l'Italie, en raison de sa position géographique, en vit directement toutes les évolutions. Le ministère de

l'Intérieur et les préfets abordent ces problématiques avec l'objectif de garantir la protection, la dignité et les droits de l'homme. Dans chaque préfecture se trouve un guichet unique pour l'immigration, chargé de mener à bien les procédures d'embauche des travailleurs non communautaires, ainsi que les regroupements familiaux. Le Conseil territorial pour l'immigration, dans chaque préfecture, est composé des différentes composantes administratives: État, Région, collectivités locales, associations actives dans le secours et l'assistance aux migrants, organisations de travailleurs et d'employeurs. Il constitue un instrument fondamental pour les politiques d'immigration au niveau local.

Les relations entre l'État italien et les confessions religieuses sont assurées par le ministère de l'Intérieur, qui reconnaît la personnalité juridique des organismes ecclésiastiques, procède à la conclusion d'accords et exerce une surveillance garantissant le respect des garanties constitutionnelles. L'État italien reconnaît en effet le pluralisme religieux, non seulement à l'égard des organismes ecclésiastiques, mais également à l'égard d'autres entités religieuses.

## **Conclusions**

Comme j'ai eu l'occasion de l'exposer, le préfet, sur le territoire, incarne l'unité de la République dans un système de valeurs partagé chaque jour avec les acteurs institutionnels et non institutionnels. Les compétences ont évolué au fil des années, tout comme les modalités opérationnelles; des liens de supériorité et de subordination, nous sommes passés à des modèles de type horizontal, mais l'actualité de la figure préfectorale demeure, forte d'une autorité reconnue et de la position de tiers qui la distingue, capable de fédérer et de servir de point de référence dans les territoires et pour les territoires.

Je fais partie du corps préfectoral depuis environ trente-deux ans: lorsque j'ai commencé, les enseignants de notre école de formation nous appelaient des Disaster Managers. Beaucoup d'entre nous en rirent... pensant qu'il s'agissait d'un mauvais présage.

Aujourd'hui, je crois que nous sommes devenus des managers qualifiés, des amortisseurs institutionnels, des sentinelles de la démocratie, équitables et équidistants; à l'éthique du devoir d'agir, nous avons répondu par l'éthique de savoir quoi faire et où le faire.

Nous sommes des officiers de liaison entre le centre et la périphérie, et inversement; un Janus bifrons (j'espère que vous pardonneriez cette référence au monde romain, mais le droit romain est la base du droit positif), sensible et efficace au sein d'un polycentrisme autonomiste.

Dans le paysage de l'ordonnancement public italien, le préfet est l'unique figure généraliste, par sa fiabilité, sa tradition, son expérience quotidienne et son bagage professionnel: l'unique interprète de la fonction de représentation du gouvernement central, orienté vers la garantie du plein exercice des autonomies des territoires.

## **AERTE ANFACI for Tirana, 14-16 May 2026**

My name is Maria Cristina Caruso. I am a Deputy Prefect and I work at the Ministry of the Interior. I entered the administration in 1994 and have held various positions both in the Prefecture and at the Ministry. For example, I headed the Ministry's Legal Affairs Office. Since April 2024, I have been working in the Cabinet Office of the Chief of Police. I have administered several municipalities experiencing an administrative crisis following the resignation of the mayor or councillors. Today, I am also Coordinator of the Extraordinary Commission of a municipality in Campania and President of the Extraordinary Commission for the financial distress of another municipality, also in Campania.

The Italian Ministry of the Interior has an extremely composite structure. At central level, it is divided into five departments, which may appear heterogeneous.

1 - The Department for Internal and Territorial Affairs supports local government activities, guarantees the proper establishment and functioning of elected bodies, and also carries out cooperation activities with local authorities. It manages the register of municipal and provincial secretaries, local finance and elections, and supervises civil status and registry services.

2 - The Department for Civil Liberties and Immigration deals with immigration, asylum, citizenship and religious denominations. It therefore operates within the functions and tasks assigned to the Ministry in the protection of civil rights.

A central directorate of the department is specifically responsible for the administration of the Fund for Religious Buildings. This body ensures the protection, enhancement, conservation and restoration of the assets it owns, including sacred buildings, works of art, furnishings and woodland areas. This is a heritage of extraordinary beauty that became available to the Italian State after the Unification of Italy: these are assets historically linked to the King of Italy and to the Pope.

3 - The Department of Firefighters, Public Rescue and Civil Defence, which includes the National Fire and Rescue Service, performs public rescue and fire-extinguishing functions, including forest fires. It also carries out civil defence functions and contributes to civil protection policies, in coordination with the Presidency of the Council of Ministers.

4 - The Department of Public Security, where I currently work, is responsible for all activities connected with the management of public order and public security, the technical and operational coordination of the police forces, the direction and administration of the State Police, and the direction and management of technical support services.

5 - The Department for General Administration, Personnel Policies of the Civil Administration and Instrumental and Financial Resources performs functions relating to general administration, administrative prevention for the

protection of legality, management and supervision of the National Single Database of Anti-Mafia Documentation (BDNA), human resources management, organisation, training, statistics, quasi-judicial functions, and matters concerning so-called administrative offences. It performs an instrumental function in relation to all five departments.

I wished to list the five departments in order to explain why the Prefect, in each province, structures his or her role on the basis of these competences, but is often called upon to perform other functions in relation to the needs of the territory.

The figure of the Prefect has undergone a continuous process of adaptation through the different phases of history: from the unification phase of the Kingdom of Italy to the Republic, with the creation of the Regions and the institutional reforms of the early 2000s.

In recent years, the Prefects, as representatives of the State throughout the territory, have governed and continue to govern the complexities of contemporary society and ensure the primary function of social cohesion. The core function is precisely the stability of the democratic system and the development of the country.

Today, the Prefect contributes to the governance of complex matters, such as security and emergency management, immigration and the fight against organised crime; at the same time, Prefects are a vehicle for the implementation of general public interests within each individual territory.

In Italy, the Prefect is 200 years old and, today as in the past, remains a decisive point of reference within the political and institutional fabric.

The governance functions of the Italian Prefect cover various areas:

- 1 - the institutional function;
- 2 - the function of general representation;
- 3 - the function of institutional coordination;
- 4 - the function relating to public security;
- 5 - the system of local autonomies;
- 6 - the function of conflict mediation;
- 7 - the function of emergency management;
- 8 - the function connected with civil rights, immigration and religious freedoms.

I could add others, but these are sufficient for the issue under discussion.

1 - The institutional function is the function of **general administration**, created to keep the Nation united in diversity and with respect for the territories. It contains a significant degree of resilience and flexibility, but above all it usefully contributes to the exercise of government functions. The Italian State was once highly centralised. Over the years, the evolution of administration has led to the decentralisation of functions, with the enhancement of autonomies; in this context, only a flexible and resilient figure such as the Prefect could remain alive and vital. Regulatory changes have strengthened the social function of the institution, turning it into the main point of connection between the central State and local realities.

On the one hand, through the power of **general representation of the executive**, the Prefect maintains vertical contacts between the centre and local realities, as well as horizontal contacts aimed at connecting the public system within the territory. On the other hand, the Prefect safeguards the fundamental conditions of internal security. I

refer to strategic competences in matters of public order, emergency management, protection of civil liberties, civil defence, mediation of social and institutional conflicts, functionality of local administrations, quasi-judicial functions, and all interventions aimed at ensuring social cohesion.

These two axes merge into a single functional whole: the government of internal affairs.

The government function is guaranteed by the impartiality of the prefectural career in relation to the polycentrism of the different levels of elected government, and by the ethics of service and the value system that characterise the exercise of the delicate functions assigned. It is a function that is instrumental to government action, like a 'welding together of the system'.

2 - The function of **general representation** is carried out in all districts of the democratic State, for the protection of general interests in each province and therefore in each municipality, not only of the State as an apparatus, but also of the State as a community.

It follows that the Prefect is a cornerstone of the institutional system for the exercise of government action throughout the territories and for the functioning of the relationship between the centre and the periphery.

Through the Prefectures, the central government receives valuable information and analysis by means of specific observatories: youth hardship, bullying, housing vulnerability, and economic and social tensions.

3 - Within this context lies the function of institutional coordination, which has resulted in the strengthening of the social pact between citizens and institutions. In substance, it guarantees administrative action that responds to the needs expressed by communities in various sectors. The unity of administrative direction is a fundamental element of the credibility of institutions.

The Prefect is the centre of the local system within the *pluralism* present in the territories. This arrangement forms part of a system of relations based on the principle of subsidiarity, the result of an evolution of administrative activity that is horizontal and equal in status, free from criteria of hierarchy, superiority and subordination.

The point of balance of the institutional and local system is precisely the Prefect: the *primus inter pares*. The prefectural institution ensures impartiality, opportunity, the correct balancing of interests, and the easing of critical issues. It is credible because it is external to the relationship with other public and private actors and acts exclusively in pursuit of the public interest.

The role of the Prefect is one of system governance because it rests on a convinced adherence to shared values: a common home in which the rules of cooperation are applied by all the actors and competitors involved. The Prefect's mediation function is present in every social conflict within the territory: an adaptive governance model, valid on every different stage. The first important rules were those that created our civil protection system, after several earthquakes had devastated entire areas of the country. Ours is an integrated civil protection system connecting the centre and the periphery. The role of the Prefect today is one of governance rather than government: an active role aimed at overcoming situations of conflict.

The Prefecture is the neutral institutional venue of guarantee and impartiality. For example, the Permanent Conferences involve the heads of the peripheral State administrative structures operating in the province, the President of the Province or of the Metropolitan City, the mayor of the provincial capital, and the mayors concerned by the specific matter under examination.

4 - The Prefect's role within the **system of local autonomies** falls within the protection of legality and the solidarity-based principle of loyal institutional cooperation. These principles are foundational within the Italian Constitutional Charter, our Grundnorm. All territorial bodies are positioned at equal distance within the field of play of each individual territory. The Prefect enjoys impartiality and authority within the legal system. The Prefect of the Republic uses tools such as *mediation, coordination and substitute powers* to ensure the realisation of the

general interest in the management of the complex relational system involving the different levels of government. The function of liaison with the system of autonomies represents the original core of prefectural action, which has acquired a new functional dimension inspired by institutional cohesion and the principle of loyal cooperation.

The territories have received full constitutional recognition: State, Regions, Provinces and Municipalities. The Prefect is the *closing organ of the system*: he or she ensures the effectiveness of public action. Within this area falls the substitute power over local autonomies when they are unable to ensure certain quality standards in the services provided. The Prefect convenes the Permanent Conference to examine the situation and invites the head of the office concerned to adopt the necessary measures. In the event of non-compliance, after requesting the consent of the competent Minister and at the same time informing the President of the Council of Ministers, the Prefect adopts the necessary acts.

Within the *system of autonomies* there is also the system of control over the bodies of local authorities, aimed at the suspension and dissolution of municipal councils: ordinary dissolution occurs when the body performs acts contrary to the Constitution, in cases of serious and persistent violations of the law, for serious reasons of public order, or for failure to approve the budget within the legal time limits. Likewise, dissolutions may occur due to links with mafia-type or similar organised crime, where targeted investigations reveal concrete, unequivocal and relevant elements capable of altering the process through which the body's will is formed. This is a competence of particular importance and delicacy, aimed at restoring legality.

For a few days now, I have been the coordinator of an extraordinary commission of this type in a municipality of 35,000 inhabitants in a region of southern Italy, where I perform the *function of mayor* and political guidance body. For more than two years, I have been president of a Commission managing the financial distress of another local authority.

The role of the Prefect is also prominent in the *electoral process*: its proper conduct, respect for the rules of competition, and verification of the subjective eligibility requirements of elected representatives.

5 - The functions relating to **public security** respond to the need to guarantee security in order to keep the social fabric cohesive, overcome inequalities and achieve social well-being. In this framework, the figure of the Prefect is one of guarantee, within a skilful balance between central and peripheral levels. In this dimension too, the role of the Prefect is one of governance and not government: security converges towards the protection of the right to freedom, not only individual but also collective. This framework includes so-called urban security and integrated security, which involve operational synergies between the State, the Region and the Municipality. Indeed, there are numerous so-called Security Pacts between the State and the system of autonomies, and therefore between the Prefectures, the Regions and/or the Municipalities.

It should be clarified that the provincial public security authority is attributed to the Questore, the senior official of the State Police, who has technical and operational responsibility for public order and security services. The prefectural figure, instead, has a 'political' responsibility, as an organ of guarantee within the guarantee function. The relationship between the Questore and the Prefect is functional, not hierarchical.

6 - The function of *conflict mediation* is performed in labour matters or in situations arising from corporate crises and the safeguarding of essential public services. It is always a function of general administration: the Prefect intervenes when he or she identifies a malfunction in the ordinary contractual mechanism, resulting in failure to comply with the minimum levels of essential service provision. At local level, the Prefect has ordinance-making power to adopt the measures necessary to prevent possible harm, and to avoid the escalation of conflicts between employers and workers having repercussions on public order and on citizens' enjoyment of social and civil rights.

Similar mediation activities, even when not expressly provided for by law, are carried out not only in labour disputes, but in the most diverse areas of community interest, whenever mediation between conflicting positions is considered necessary.

This too is part of our governance activity.

The Prefecture is the **natural venue for discussion tables**, even in the absence of an express legal provision, for the protection of the higher general interest.

**7 - Emergency management:** the Italian civil protection system is among the most structured and effective at international level. It ensures immediate and widespread intervention capability 24 hours a day, without interruption. According to the principle of loyal cooperation, the system is activated at both central and peripheral levels.

The State and local authorities, as crystallised in the Civil Protection Code, have a defined role. The State intervenes through the competences of both the Civil Protection Department of the Presidency of the Council of Ministers, which ensures national coordination, and the Minister of the Interior. The latter operates both at central level through the Department of Firefighters, Public Rescue and Civil Defence, where the C.O.N. - National Operations Centre - operates, and throughout the territory through the Prefects and the National Fire and Rescue Service.

For local authorities and public opinion itself, the Prefect represents the reliable point of reference for activating the rescue mechanism, with the mobilisation of all available forces appropriate to the scenario as it gradually takes shape.

This is further confirmation that, even in this extremely delicate area, the current function of the Prefect, *as the 'closing' organ of the legal order*, as already mentioned, is to ensure the prompt institutional response of public bodies whenever it is necessary to manage difficult moments or possible pathologies of the system.

Within the **Civil Defence** system, the Prefect is operationally involved in emergency management, in order to defend the civilian population against events, including war-related and even non-conventional events, involving the National Fire and Rescue Service and its specialised units, which are called upon to operate in contexts where there is a well-founded danger of contamination by nuclear, biological, chemical or radiological substances that could cause serious harm to the community. The Prefect deals with both planning aspects and emergency management.

*Civil defence* is today defined in the international NATO and EU framework as *resilience*, and it is an integral part of national defence. It guarantees the functioning of government, its infrastructures and public administration, as well as State security, the protection of assets, and the economic, productive and logistical survival of the country in the event of a serious internal or international crisis, including one caused by terrorist attacks.

The civil defence function is extremely delicate and complex and is assigned to the Ministry of the Interior by the legislation in force, in order to ensure continuity plans to be activated in the event of an emergency.

At local level, the Prefect carries out the necessary planning by adopting the Provincial Civil Defence Plan, which identifies the interventions to be implemented according to the competences of all institutional actors: Firefighters, Police Forces, health authorities, local authorities, the third sector and volunteers. Exercises are carried out constantly over time and throughout the national territory.

We had an example of this during the recent pandemic. Prefects were assigned crucial functions during the health crisis, functions that went beyond ordinary activities in cases of non-compliance with the provisions issued. The Cura Italia Decree granted the power to requisition hotels or other properties to host people in quarantine. The

Prefectures were assigned the delicate task of verifying that the companies operating during the lockdown belonged to the categories actually identified by the government, issuing the necessary authorisation measures.

Prefects had to balance different rights: the protection of health with economic activity, the provision of services with public order. The operational capacity of these bodies emerged confirmed and strengthened, demonstrating the resilience of the prefectural institution.

## **8 - Civil rights, immigration and the protection of religious freedoms**

The management of migratory flows, international protection, the reception of asylum seekers and political refugees, and relations with religious denominations constitute a very broad area of interest. These are transnational phenomena that have affected the Mediterranean area for several decades, and Italy, because of its geographical position, directly experiences all their developments. The Ministry of the Interior and the Prefects address these issues with the objective of guaranteeing the protection, dignity and rights of human beings. In every Prefecture there is a Single Immigration Desk, entrusted with handling procedures for the recruitment of non-EU workers, as well as family reunifications. The Territorial Immigration Council, present in every Prefecture, is composed of the various administrative components: the State, the Region, local authorities, associations active in rescuing and assisting migrants, and workers' and employers' organisations. It is a fundamental instrument for immigration policies at local level.

Relations between the Italian State and religious denominations are managed by the Ministry of the Interior, which recognises the legal personality of ecclesiastical bodies, concludes agreements and exercises supervision to ensure respect for constitutional guarantees. Indeed, the Italian State recognises religious pluralism, not only with regard to ecclesiastical bodies but also other religious organisations.

## **Conclusions**

As I have had the opportunity to explain, the Prefect, within the territory, embodies the unity of the Republic, within a value system shared every day with institutional and non-institutional actors. Competences have changed over the years, as have operational methods. We have moved from constraints of superiority and subordination to horizontal models, yet the prefectural figure remains fully relevant, supported by recognised authority and by the impartiality that distinguishes it, and capable of bringing actors together and serving as a point of reference in the territories and for the territories.

I have been part of the prefectural career for about 32 years. When I began, the teachers at our training school called us Disaster Managers. Many of us laughed, thinking it was a bad omen.

Today, I believe that we have become qualified managers, institutional shock absorbers, sentinels of democracy, fair and equidistant officials who, to the ethics of having to act, have responded with the ethics of knowing what to do and where to do it.

We are liaison officers between the centre and the periphery and vice versa, **a two-faced Janus** - I hope you will forgive the reference to the Roman world, but Roman law is the basis of positive law - sensitive and effective within an autonomist polycentrism.

Within the landscape of the Italian public legal order, the Prefect is the only generalist figure: reliable by virtue of tradition, daily experience and professional background; the sole interpreter of the function of representing the central government, aimed at guaranteeing the exercise of territorial autonomies.