

## Corso on - line CARRIERA PREFETTIZIA III ed. 2017

### Lezione SPA-03

### L'evoluzione dell'istituto prefettizio

**Sommario:** **1.** Continuità ed innovazione nella tradizione dell'amministrazione dell'Interno; **2.** Il Ministero dell'interno motore dell'amministrazione liberale; **2.1.** Il ruolo dei prefetti nell'opera di unificazione politica e amministrativa; **2.2.** L'istituto prefettizio e il sistema di potere giolittiano; **3.** I prefetti e lo Stato accentratore fascista; **4.** I prefetti nel nuovo Stato repubblicano: dalla continuità alla regionalizzazione; **5.** Dalla svolta degli anni '90 alla riforma Madia.

#### **1. Continuità ed innovazione nella tradizione dell'amministrazione dell'Interno.**

La più recente evoluzione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali – ispirata ad una prospettiva federalista – non appare aver scalfito il rilievo di tre fondamentali funzioni da sempre connaturate all'istituto prefettizio:

a) la cura della rete di governo sul territorio e delle relazioni tra governo centrale e realtà locali, preordinata ad assicurare funzionalità e organicità ai rapporti tra i diversi soggetti istituzionali;

b) la salvaguardia delle fondamentali condizioni di sicurezza interna, intesa in senso ampio e declinata sotto vari profili: ordine pubblico, difesa civile, coesione sociale, mediazione dei conflitti sia istituzionali che sociali, tutela delle fondamentali libertà civili, garanzia della funzionalità delle amministrazioni locali, capacità di intervento in situazioni di emergenza a chiusura del sistema, ecc.;

c) l'impegno ad assicurare flussi di conoscenza strutturati e legati alla non episodica percezione delle problematiche, cui il governo centrale sia in grado di attingere al fine di rafforzare le capacità di raccordo dello Stato con le autonomie territoriali (ora in attuazione del principio di leale collaborazione).

Queste funzioni rappresentano, invero, il *core business* dell'amministrazione civile dell'Interno, quale amministrazione generalista deputata ad assicurare la rappresentanza del Governo sul territorio, accanto alle specifiche competenze tipizzate. Tale ruolo si è evoluto per adeguarsi ad un contesto sempre più orientato alla costruzione di un modello di Stato - rete, alla ricerca di nuove forme per garantire e promuovere la cooperazione necessaria a far sì che un sistema amministrativo plurale sia capace di adottare decisioni pubbliche adeguate, con il più alto grado di condivisione e partecipazione da parte di tutte le istanze istituzionali e sociali coinvolte.

Ciò è, d'altronde, coerente con quello che è stato lo sviluppo storico della figura del prefetto.

#### **2. II Ministero dell'interno motore dell'amministrazione liberale.**

Nello Stato liberale, frutto dell'unificazione risorgimentale, il ruolo di dicastero -chiave del sistema amministrativo è svolto dal Ministero dell'interno. Seguendo il solco dell'ordinamento piemontese, lo Stato unitario ambisce ad essere il più esile possibile, secondo una concezione di non intervento (Stato -guardiano). In tale scenario, nel Ministero dell'interno si concentrano alcune attribuzioni fondamentali: ordine pubblico, carceri, amministrazione provinciale e comunale, opere pie e beneficenza, sanità pubblica. Alla centralità del dicastero contribuisce, peraltro, la circostanza (salvo rare eccezioni) del cumulo da parte del Presidente del Consiglio anche del portafoglio dell'Interno, la cui titolarità assicura la diretta gestione del sistema informativo, il controllo della periferia tramite l'apparato prefettizio e una forte presa sui mezzi di comunicazione grazie alla censura.

Le successive riforme amministrative - che coronano il periodo crispino innovando l'assetto di sanità, pubblica sicurezza, Opere pie e assistenza, ordinamento comunale e provinciale -, danno un peso ancor più incisivo al Ministero dell'interno. A Esso spetta il governo dei nuovi fenomeni sociali. Si delinea un potere pubblico che – in risposta alle sfide poste dalla prima vigorosa espansione urbana e al decollo industriale – viene rivolto verso funzioni non più solo

di vigilanza, ma di tutela, controllo, regolazione, promozione/indirizzo. Ne risultano accresciuti gli spazi delle burocrazie tecniche.

In questo primo periodo di vita dello Stato unitario, la dialettica tra amministrazione centrale, prefetti e realtà locali rappresenta lo snodo fondamentale attraverso cui viene impostata l'azione amministrativa in periferia.

### **2.1. Il ruolo dei prefetti nell'opera di unificazione politica e amministrativa.**

È con il regio decreto n. 250 del 1861 che i governatori delle province del nuovo Regno d'Italia assumono il titolo di prefetto, quale più alta autorità amministrativa a livello periferico, secondo l'impianto già proprio del regno sabauda. Segue la legge comunale e provinciale del 1865 a delineare i caratteri essenziali, di lunga durata, dell'istituto prefettizio.

Il modello è quello centralizzato francese, fondato su una catena esecutiva – assicurata dalle circa 70 prefetture e dalle 200 sottoprefetture (istituite in ogni circondario) – che collega l'unico centro con una molteplicità di periferie subordinate e – dal punto di vista amministrativo – uniformi. Attraverso i prefetti l'amministrazione centrale esercita un pregnante controllo sull'attività degli enti locali presenti sul territorio.

Il prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia (è, infatti, il rappresentante del governo centrale nella sua interezza, e quindi di tutti i ministri). Provvede all'esecuzione delle leggi, veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni a livello periferico e sovrintende alla pubblica sicurezza. Fornisce al Governo, per il tramite delle sue relazioni sulle condizioni generali della provincia, un fondamentale flusso di informazioni e di dati statistici, sulle condizioni economiche dei comuni, nonché su quelle morali delle popolazioni, sul regolare svolgimento delle elezioni e frequenza degli elettori, sull'industria in generale e sulla sicurezza pubblica.

Peraltro, il prefetto italiano assume da subito una marcata connotazione di mediazione politico amministrativa. Il centralismo all'italiana non si risolve sempre in burocratica dirigenza dall'alto, ma presenta un certo grado di permeabilità alle ragioni e agli interessi delle élites locali. L'abilità del prefetto si volge, in primo luogo, a promuovere il consenso del notabilato delle province nei confronti del nuovo Stato, agendo finanche da agente elettorale del governo.

In Italia, infatti, si è avuto un regime statocentrico a centro debole, in ragione della limitatezza numerica e della scarsa egemonia sociale del ceto liberale artefice della caduta degli stagnanti regimi della restaurazione. Strutturalmente, l'impalcatura dell'amministrazione italiana è quella propria di uno Stato centralizzato, ma il sistema trasformista che domina la vita politica nazionale – fonte di una inesauribile messe di scambi con cui i deputati locali patteggiano il proprio sostegno al Governo –, risulterà tale da incanalare nel circuito politico – parlamentare e non in quello politico – amministrativo, rappresentato dai prefetti, le istanze degli interessi locali nei confronti del centro. La vocazione astrattamente centralista del governo e dell'ordinamento finiva per scontrarsi con il dato di fatto del particolarismo e della forte frammentazione della società italiana e quindi con i condizionamenti devianti dei contesti locali.

È in questo difficile contesto che opera in Italia l'istituto prefettizio, costantemente rivolto alla mediazione degli interessi di centro e periferia.

Il ruolo del prefetto è, inizialmente, un ruolo di modernizzatore della periferia profonda di un paese pre-moderno, impresa realizzata dai prefetti della prima generazione, i cd. prefetti dell'unificazione (Scelsi, Nasalli Rocca, Torelli, Serpieri, solo per ricordarne alcuni). Essi svolgono un'intensa attività di alfabetizzazione istituzionale nei confronti degli enti locali, radicando nei notabilati periferici l'immagine stessa del nuovo Stato nelle province e contribuendo non poco a consolidare un'unità nazionale, ancora provvisoria e insidiata da tante parti. Il prefetto spicca, così, come un funzionario bifronte. Fa parte della catena di comando che, dal vertice, scende alla base della piramide, ma non è solo un controllore: è anche un suscitatore di energie e un tramite di domande sociali al centro.

Il prefetto, in questa fase, è ben più di un impiegato di alto rango: è un organo politico amministrativo. Da una parte, infatti, il personale prefettizio è composto, in gran parte, di politici (o di burocrati che si danno, poi, alla politica). C'è osmosi tra politici e prefetti. Dall'altra, il prefetto manipola e controlla le elezioni politiche ed amministrative, secondo le indicazioni del Ministro dell'interno - Presidente del Consiglio dei ministri.

Sul rapporto tra poteri locali e Stato centrale grava la contraddizione di una classe dirigente, quella liberale, progressista e autonomista per vocazione culturale ma che finisce per costruire il suo progetto di stato nazionale calandolo dall'alto, nella gabbia dell'accentramento. Il ceto liberale trova simboleggiato il suo essere minoranza nel paese, nel cd. comando impossibile: lo scontro tra il messaggio di libertà e di affrancamento dai retaggi dell'antico regime e la realtà politico-sociale di una nazione giovane e carente del tessuto di tradizioni civiche e di cultura della responsabilità necessario all'autogoverno. Il prefetto svolse il difficile ruolo di intermediario tra gli scopi che l'élite liberale si era prefissa a livello nazionale e la disponibilità o la mancanza di volontà a collaborare a livello locale, con elites locali che non si attenevano alle regole, oppure erano in stato di letargo o miravano solo ad arricchirsi. Basti pensare, per fare solo qualche esempio, alle reiterate inadempienze e ai ritardi di molti comuni nello stilare i bilanci e i consuntivi; alla riluttanza di molti municipi nel dar corso alle spese obbligatorie di amministrazione civile (costruzione di strade, miglioramenti della situazione sanitaria, sviluppo del sistema scolastico di base, ecc.) o ad aggiornare i regolamenti: tutte prove che la performance istituzionale di moltissime amministrazioni comunali, specie nel sud, rimase molto indietro rispetto alle aspettative del legislatore.

In parallelo, la costituzione da parte di importanti ministeri di proprie strutture periferiche ridimensiona il ruolo del prefetto come "agente generale" dell'amministrazione statale sul territorio.

Una volta battuta la proposta avanzata nel 1868 dal ministro dell'interno Cadorna di creare una "grande prefettura" - nella quale far convergere gli uffici statali presenti in provincia (decentrando al contempo un significativo numero di funzioni ai prefetti), per farne l'anello per il quale tutte le amministrazioni dovessero passare -, ben presto vari dicasteri impiantano proprie ramificazioni che dal centro raggiungono autonomamente la periferia, direttamente dipendenti - gerarchicamente - dal singolo ministro di settore. In Italia, non si realizza, così, l'unità dell'amministrazione periferica statale, vera chiave di volta del sistema "integrato" francese. I prefetti, pur dipendendo funzionalmente da tutti i ministri, non svolgono alcuna attività di generale direzione degli altri e distinti uffici dello Stato presenti in periferia, conservando, nei loro confronti, solo una funzione di coordinamento e stimolo.

È il ministro delle Finanze Cambrey-Digny ad accelerare il cosiddetto "decentramento coordinato", istituendo il circuito delle intendenze di finanza, distribuite in tutti i capoluoghi di provincia (r.d. 26 settembre 1869 n. 5286). Analoghe opzioni seguono il Ministero dei lavori pubblici con la legge 5 luglio 1882 n. 874, che organizza su base regionale gli uffici del Genio civile, sottraendo al prefetto competenze attribuitegli fin dalla legge Rattazzi del 1859, e il Ministero della pubblica istruzione, con i provveditorati agli studi. Le stesse dinamiche presiedono all'ulteriore istituzione di altri uffici periferici (dipartimenti e distretti forestali, uffici delle regie poste e telegrafi, ecc).

Nel 1888, inoltre, il prefetto si vede estromesso dalla carica, fino ad allora ricoperta, di presidente della deputazione provinciale (l'organo esecutivo dell'ente locale Provincia), che diventa elettiva (come per il sindaco). Contestualmente, il controllo di merito sulle deliberazioni finanziarie di comuni, province e opere pie è trasferito ad un nuovo organo, la giunta provinciale amministrativa, presieduta dal prefetto e composta da due consiglieri di prefettura e da quattro membri nominati dal consiglio provinciale. Alla Gpa nel 1890 verrà affidata anche la giustizia amministrativa in primo grado, decentrando la potestà della IV sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato.

L'allontanamento del prefetto dalla guida della provincia rappresentò una rinuncia al sistema prefettizio prevalente nell'Europa occidentale, come in Francia, in Belgio e nella Scandinavia, dove il prefetto non è solo il rappresentante e il funzionario del Governo centrale, ma anche il capo dell'esecutivo di un distinto e semiautonoma autogoverno provinciale.

Cancellata l'unione personale di due uffici distinti, prefettura e provincia, in capo al prefetto, quest'ultimo diviene, da responsabile anche di una attività di gestione della cosa pubblica locale, responsabile prevalentemente di funzioni di controllo e quindi, parallelamente, più agevolmente soggetto al vaglio dei superiori (sono del 1887 le disposizioni sul collocamento a riposo o in aspettativa per motivi di servizio dei prefetti). La netta cesura operata con la riforma Crispina del 1888 rappresenta il passaggio dal sistema amministrativo post-unitario oligarchico misto (a competenze, cioè, di gestione e di controllo indistinte) dei rapporti centro-periferia, imperniato sulla figura del governatore subalpino, a quello molto più adeguato ad esigenze di partecipazione politica allargata. Il prefetto crispino (ormai acquisito in toto alla

funzione amministrativa di moderno funzionario tecnico professionista), veglia, quale rappresentante dell'esecutivo, sulla coerenza complessiva nazionale della gestione locale, affidata autonomamente alle province ed ai comuni.

## **2.2. L'istituto prefettizio e il sistema di potere giolittiano.**

Nel prosieguo delle vicende dell'amministrazione periferica statale, una concezione ampia dell'ordine pubblico consente ancora al prefetto di conservare un ampio potere di intervento nel contesto provinciale. Anzi, poiché si allarga la sfera dell'azione pubblica, il prefetto è coinvolto nelle questioni sociali, dal lavoro all'immigrazione, dall'industrie insalubri al risanamento del suolo e degli abitati. Si assiste all'avvio di quel fenomeno che vedrà spesso allocare presso i prefetti, in prima battuta, molte delle nuove funzioni amministrative legate all'espansione dell'attività pubblica: è al prefetto che si conferiscono le funzioni nuove che non troverebbero altrimenti collocazione nella platea dei soggetti istituzionali, proprio perché è a lui che viene demandata, in un sistema che si va facendo sempre più complesso, la delicata funzione di snodo fra le istituzioni.

Della perfetta padronanza di Giolitti dell'amministrazione è testimone, tra le tante prove, la sicurezza dimostrata del leader liberale nella gestione dei prefetti e della macchina burocratica del Ministero dell'interno. Dopo la crisi di fine secolo e il rinnovo del liberalismo italiano, Giolitti utilizza questo dicastero come perno della sua azione politica ed amministrativa. Il controllo sugli enti locali - come è testimoniato dai dati sugli scioglimenti e sui commissariamenti - si mantenne molto vigile e severo. Altrettanto significativo fu lo sforzo di "tecnicizzazione" dei servizi di sanità pubblica: il codice sanitario ne fu uno degli aspetti più rilevanti. In più, sugli apparati periferici ricadde l'incombenza di esercitare un difficilissimo compito di mediazione tra istituzioni e società civile. L'intervento dei prefetti nei conflitti di lavoro - rispetto ai quali Giolitti alternava l'indicazione alla prudenza da parte dei prefetti con gli ammonimenti ad agire con la massima decisione e durezza - ne è l'aspetto più macroscopico e maggiormente noto. Non meno importanti furono, peraltro, la capacità delle prefetture di occuparsi delle condizioni dei lavoratori (collaborando con l'Ufficio governativo del lavoro) o l'attività istruttoria sulle richieste degli enti locali di municipalizzare alcuni servizi essenziali (tramvie, illuminazione, asili infantili).

## **3. I prefetti e lo Stato accentratore fascista.**

Continua anche durante il fascismo la moltiplicazione delle reti tra centro e periferia. Nuovi uffici pubblici periferici si aggiungono a quelli già esistenti: così ad es. gli uffici del lavoro, l'amministrazione metrica del Ministero dell'industria e del commercio, gli uffici provinciali dell'economia e, soprattutto, i terminali dei nuovi enti pubblici nazionali. Al centro, la Ragioneria generale dello Stato assurge a cabina di regia del nuovo assetto, all'insegna dell'inderogabile esigenza di controllo della spesa pubblica, sottraendo il primato alla burocrazia del Ministero dell'interno. Il sistema amministrativo italiano si indirizza decisamente verso un assetto che vede accanto allo Stato una molteplicità di enti pubblici, anche nazionali, e una grande quantità di imprese pubbliche, seguendo un indirizzo sempre più interventista. Inoltre, nel segno del dualismo Stato-partito - realtà entrambe facenti capo a Mussolini - al prefetto si affianca, in provincia, il federale del Partito nazionale fascista. Mussolini, conscio della complicazione del quadro amministrativo in periferia, è indotto ad un obiettivo rafforzamento della figura del prefetto, già definito in una circolare del 1923 "l'unico rappresentante dell'autorità del Governo nella provincia". Il suggello è la legge 3 aprile 1926, n. 660 sulla estensione delle attribuzioni dei prefetti, che all'art 1 sancisce: "i Prefetti provvedono ad 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, ... coordinando di tutti gli uffici pubblici e invigilandone i servizi, salvo i rapporti con l'Amministrazione della giustizia, della guerra, della marina, dell'aeronautica e delle ferrovie e con i Provveditorati alle opere pubbliche per il Mezzogiorno e per le Isole".

Ciò tende ad iscrivere la supremazia del prefetto in ambito provinciale nel più generale progetto di radicamento di un regime autoritario, rispondente alla concezione gerarchica e tendenzialmente onnicomprensiva che dello Stato e della sua macchina coltivava il fascismo. Con la circolare del 7 gennaio 1927 viene precisato che il prefetto è la suprema autorità in

provincia, cui il segretario federale del partito deve "rispetto ed obbedienza", ma tale subordinazione non è recepita in nessun statuto del partito. I rapporti tra federali e prefetti rimangono ambigui, in un precario equilibrio segnato dalla personalità di ciascuno.

Se il tentativo di permeare il corpo prefettizio con uomini del Partito Nazionale Fascista ottiene un primo successo nel luglio 1929, quando si ha un vasto movimento di prefetti e nuove nomine, nel lungo periodo l'influenza delle scelte partitiche rimane non preponderante. Nel 1937, cedendo alle pressioni interne, viene anzi stabilito che non più dei due quinti dei prefetti possa essere nominato al di fuori del personale di carriera, ponendo un limite alla tradizionale illimitata discrezionalità del governo. Come per le forze armate, opera, di fatto, uno scambio tra la sostanziale autonomia del corpo e l'adesione formale al regime.

Il nuovo regime, peraltro, non ha più bisogno per legittimarsi di un servizio, quello elettorale, che nel passato aveva posto il Ministero dell'interno ed i prefetti in una posizione particolare, nodi focali del connubio tra accentramento e parlamentarismo.

Significativamente, nell'art. 2 della legge n. 660/1926 viene introdotto anche un modulo collegiale a supporto dell'azione del prefetto in ambiti tecnico-economici: "il Prefetto convoca in riunione collegiale - di regola - tutti i mesi e inoltre, ogni qualvolta egli creda, i seguenti funzionari, per avere notizie sull'andamento generale dei servizi a cui ciascuno soprintende, e per impartire opportune direttive". La successiva elencazione comprende: l'intendente di finanza, il provveditore agli sudi, l'ingegnere capo del Genio civile, il direttore provinciale delle poste e dei telegrafi, l'ispettore forestale, ecc.. Tale innovazione organizzativa è il segno della inedita soglia di complessità raggiunta dai problemi inerenti il coordinamento dell'amministrazione periferica statale, a seguito del moltiplicarsi dei soggetti e delle articolazioni sul territorio.

Sono, inoltre, rafforzati i controlli della giunta provinciale amministrativa e del prefetto sugli enti locali, che hanno già visto i propri organi di governo passare dall'elettività alla nomina regia. Il r.d. 3 marzo 1934 n. 383, nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, sancisce, anzi, che in ogni provincia venga attivato uno specifico servizio ispettivo affidato a funzionari dell'amministrazione dell'Interno alla diretta dipendenza del prefetto. Una continua legislazione statale moltiplica, poi, i controlli atipici. Anche il regime della finanza locale rafforza la dipendenza di comuni e province dal centro: i tributi propri degli enti locali sono pochi; essi ricorrono all'indebitamento; seguono interventi discrezionali del centro. Il controllo delle risorse da parte del centro aumenta la sua influenza sulla periferia.

Il numero delle province registra una progressiva escalation. Il regio decreto 2 gennaio 1927 n. 1 abolisce le sottoprefetture, riordina le circoscrizioni amministrative e istituisce 17 nuove province. Ciò anche per attuare un controllo più capillare ed accentuato, proponendo a ciascuna circoscrizione un prefetto, in veste di organo di accentramento nei rapporti tra centro e periferia.

Il contesto generale in cui si sviluppa il riordino delle circoscrizioni amministrative è quello dell'antiurbanesimo fascista. Considerando la relazione tra urbanesimo e natalità alla stregua di un nesso causale quasi meccanico (laddove la modernità minacciava di scardinare i costumi morali e sessuali tradizionali), il regime adotta importanti misure "vincoliste". Con la legge 24 dicembre 1928, n. 2961, viene data ai prefetti facoltà di emanare ordinanze obbligatorie allo scopo di limitare l'eccessivo aumento della popolazione residente nelle città. Tra il 1928 e il 1931 si perfeziona il meccanismo amministrativo di controllo dei movimenti di popolazione, coatti in alcuni casi (trasferimenti di lavoratori e famiglie per colonizzazioni ed altri impieghi), vietati in altri (afflussi nelle città). Mussolini collegava la creazione di nuove province alla necessità di frenare l'esodo dalle campagne e dai piccoli centri verso le grandi città. La promozione al rango di provincia costituiva una gratificazione psicologica per l'abitante del piccolo centro. La presenza diretta e costante di autorità rappresentative dello Stato centrale rendevano possibili soluzioni immediate e concrete a richieste e problemi che nascevano sul territorio. O almeno questa era la speranza che si dava alle popolazioni locali con la creazione della provincia.

#### **4. I prefetti nel nuovo Stato repubblicano: dalla continuità alla regionalizzazione.**

Pur dopo il traumatico cambio di regime, l'amministrazione del dopoguerra presenta caratteri di forte continuità con il passato: alla persistenza (determinante) degli stessi uomini anche nei ruoli di vertice, si accompagna la straordinaria longevità di quel ceppo originario di

leggi e di istituti che l'Italia unita si era data sin nella sua prima stagione costituente (con l'integrazione del periodo Crispino).

Vicenda paradigmatica è quella dei prefetti all'indomani della liberazione.

L'istituto prefettizio è in prima linea nella normalizzazione della situazione nel nord Italia, dopo la cessazione (a favore del governo centrale) dell'autorità del Comitato di liberazione nazionale che ha diretto la lotta partigiana. Vengono, così, sostituiti i prefetti politici designati dal Comitato di liberazione a cui erano stati provvisoriamente affidati i poteri, sulla scia della sconfitta dei nazifascisti. La burocrazia prefettizia di carriera riacquista già alla fine del 1945 un rilievo fondamentale non solo nel campo delicatissimo dell'ordine pubblico ma anche in quello della gestione della ricostruzione.

Sul corpo prefettizio si scaglierà l'invettiva di Luigi Einaudi, quel "Via il prefetto" che tratteggiò una suggestione non raccolta nel dibattito sulla nuova Costituzione (la carta, comunque, tacerà sull'istituto prefettizio). Einaudi propose l'abolizione dei prefetti identificando nell'istituto il simbolo e lo strumento dello Stato accentratore, la sovrastruttura napoleonica che condizionava lo sviluppo della vita democratica del paese: "democrazia e prefetto repugnano profondamente l'una all'altro. [...] La classe politica non si forma se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l'opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia? Finché esisterà in Italia il prefetto, la deliberazione e l'attuazione non spetteranno al consiglio municipale ed al sindaco, al consiglio provinciale ed al presidente; ma sempre e soltanto al governo centrale, a Roma; o, per parlar più concretamente, al ministro dell'interno. Costui è il vero padrone della vita amministrativa e politica dell'intero stato. Attraverso i suoi organi distaccati, le prefetture, il governo centrale approva o non approva i bilanci comunali e provinciali, ordina l'iscrizione di spese di cui i cittadini farebbero a meno, cancella altre spese, ritarda l'approvazione ed intralcia il funzionamento dei corpi locali".

Peraltro, nel secondo dopoguerra il collegamento centro periferia rappresentato dai prefetti entrava ormai in crisi irreversibile dinanzi al contatto diretto delle istanze locali con il centro attraverso la mediazione dagli ambienti politici locali attraverso rispettivi i partiti nazionali di appartenenza. Si trattava di una tendenza antica, ma ora essa si ripresentava nel nuovo Stato dei partiti con un'invadenza alla quale l'amministrazione non avrebbe saputo opporre alcuna specifica resistenza.

Il definitivo scompaginamento del tradizionale modello piramidale dell'amministrazione italiana, con ricadute dirette sul Ministero dell'interno, è segnato dallo start negli anni 70 delle regioni a statuto ordinario, processo che introduce in modo stabile un nuovo, autonomo livello di governo. Viene, così, modificato una volta per tutte il quadro del centralismo di matrice ottocentesca. Il rapporto centro -periferia passa da un assetto dualistico ad una realtà multipolare, segnata dal passaggio ad un organo regionale, il Co.re.co, dei controlli sugli enti locali, dal trasferimento di alcune funzioni e dalla rapida nascita di un sistema di enti sub - regionali.

Dopo l'iniziale contraccolpo seguente lo sviluppo dell'ordinamento regionale, si assiste ad una nuova espansione degli spazi di azione del prefetto, divenuto spesso, nelle città in cui più vive sono le criticità legate ai processi di modernizzazione, un autentico *problem shooter*. La situazione della pubblica sicurezza in alcune regioni del Paese e l'emergenza terroristica degli anni di piombo, danno, come è ovvio, un rilievo assai significativo alle relative funzioni del prefetto, chiamato a coordinare l'attività delle forze dell'ordine in ambito provinciale; al contempo, vanno ulteriormente sviluppandosi le iniziative di mediazione sociale ed istituzionale.

Quanto più si è andato depotenziando il ruolo politicamente "attivo" del prefetto, di agente elettorale del governo, tanto più si è sviluppato quello di snodo, operante in una posizione di neutralità, per garantire efficienza ed efficacia alle politiche dell'amministrazione, in un panorama istituzionale, da una parte, sempre più policentrico, dall'altra caratterizzato dalla generale rivoluzione dei rapporti politica/amministrazione/cittadini. È netto, quindi, lo spostamento del prefetto da coadiutore della politica ad attore di policy, dalla politica alle politiche.

La particolare qualificazione delle funzioni svolte dai prefetti – di rappresentanza del governo in periferia – continua a comportare l'onere di mantenere costantemente la consonanza con l'indirizzo politico amministrativo espresso dal governo stesso, esigenza cui restano direttamente funzionali gli istituti del collocamento a riposo per ragioni di servizio e del collocamento a disposizione dei prefetti (ora normati dagli artt. 238 e 237 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3).

## **5. Dalla svolta degli anni '90 alla riforma Madia**

Negli anni '90, nel generale contesto di radicale rinnovamento delle P.A. anche l'assetto dei diversi livelli di governo subisce epocali mutamenti.

In particolare, dopo il vasto decentramento di funzioni statali prefigurato nella legge 59/1997, la riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3/2001, di modifica del Titolo V della Costituzione, ribalta letteralmente il rapporto tradizionale tra centro e periferia, attribuendo le funzioni amministrative preferibilmente ai comuni e in via sussidiaria ai livelli superiori (province, regioni, infine allo Stato). Secondo il principio della sussidiarietà verticale, a parità di condizioni di adeguatezza amministrativa, la responsabilità di una prestazione pubblica deve, così, ricadere sull'ente più vicino al cittadino. Inoltre, enunciata la pari dignità istituzionale di tutte le componenti della Repubblica, le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali sono più decisamente improntate alla cooperazione attraverso la negoziazione.

Sul fronte dell'amministrazione periferica, i primi passi del rinnovamento si sviluppano con l'esperienza dei Comitati provinciali della p.a., previsti dall'art. 17 del decreto legge n. 152/1991, organismi presieduti dai prefetti e composti dai responsabili dei vari uffici delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non territoriali. L'attività dei Comitati è volta a superare la rigida separazione degli apparati ministeriali, improntati a logiche verticaliste, a tutto beneficio del focus territoriale. L'esigenza è quella di garantire un'operatività amministrativa armonica e coerente con i bisogni espressi dalle comunità locali. È, infatti, anche prevista la possibilità di chiamare a partecipare alle sedute i rappresentanti delle organizzazioni sindacali o di categoria più rappresentative, degli enti locali o di altri organismi interessati ai problemi da trattare.

Di seguito, parallelamente agli altri interventi delle riforme Bassanini, il D.Lgs. n. 300/1999 opera l'organico riordino dei ministeri, ridisegnando anche l'amministrazione periferica dello Stato: le prefetture sono trasformate in Uffici territoriali del Governo (UTG), prevedendo la confluenza in essi di buona parte degli esistenti uffici periferici delle amministrazioni statali; al tempo stesso viene riordinata la carriera prefettizia (sottratta alla generale privatizzazione del pubblico impiego) attorno al nucleo rappresentato dalla funzione di rappresentanza generale del governo sul territorio. Nuove Conferenze permanenti, destinate a coadiuvare i prefetti, a livello regionale e provinciale, traghettano, poi, nel nuovo scenario, l'esperienza dei vecchi Comitati provinciali della p.a..

L'unificazione dell'amministrazione periferica negli Uffici territoriali del Governo resta però solo sulla carta. Il fallimento è sancito formalmente dal D.Lgs. n. 29/2004, che cancella la prospettata confluenza degli altri uffici statali, rinunciando alla coraggiosa semplificazione e snellimento dell'amministrazione periferica dello Stato delineata.

Il nuovo contesto ancora una volta conferma l'essenzialità di una istituzione, quella prefettizia, capace di far da cerniera tra il centro e la periferia e di ridurre la complessità amministrativa, concorrendo alla ricerca di decisioni di sintesi sulla base di una visione integrata e non parcellizzata dell'interesse pubblico.00

La lettura delle attribuzioni assegnate dalla legge al Ministero dell'interno ex art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 300/1999 - 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, tutela dei diritti civili, cittadinanza, immigrazione, asilo e soccorso pubblico - restituisce una rinnovata nozione di sicurezza. Essa è intesa dal legislatore quale bene pubblico funzionale ad assicurare:

1. il pacifico godimento ed il conseguimento dei diritti fondamentali;
2. la funzionalità e la coerenza con il quadro costituzionale del sistema delle decisioni pubbliche;
3. l'orientamento delle stesse decisioni pubbliche alla realizzazione dei diritti fondamentali.

Il legislatore ha dato un segnale importante attribuendo al prefetto del capoluogo di regione le funzioni di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie. Tale figura cura le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio. Ciò per garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale ed il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino, nonché per favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie (art. 10 della legge n. 131/2003). In tale prospettiva, il riferimento fondamentale è rappresentato dal presidio dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali secondo standard qualitativi uniformi su tutto il territorio nazionale, a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento e dell'obiettivo comune costituito dall'interesse generale.

Nel nuovo quadro, la tradizionale autorevolezza, la posizione di terzietà dei prefetti rispetto alle situazioni di conflittualità presenti in sede locale e l'esperienza di costante attenzione alle dinamiche dei fenomeni che incidono sui diritti civili e sociali dei cittadini rappresentano, quindi, punti di forza per imputare, in capo alle prefetture -UTG, la funzione di intermediazione tra i livelli territoriali di governo e di garanzia della coesione sociale.

Nel frattempo le prefetture hanno assunto importanti compiti per far fronte allo straordinario fenomeno dell'immigrazione (determinante per la futuro del paese), affiancando a strumenti come gli Sportelli unici dell'immigrazione e i Consigli territoriali per l'immigrazione la gestione dei flussi dei migranti richiedenti asilo.

Si rinnova, inoltre, il dibattito sulle soluzioni organizzative più adeguate alla prospettiva di una riduzione delle funzioni svolte dalle amministrazioni statali in periferia. Si segnala, al riguardo, la l. n. 296/2006 (finanziaria 2007) laddove si rinviene la direttiva della "rideterminazione delle strutture periferiche, prevedendo la loro riduzione e, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, ove risulti sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità [...] attraverso la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni e l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà". In parallelo viaggia la crisi dell'ente provincia, oggetto di una serie di interventi ispirati da una logica di abolizione/ridimensionamento, che innesca possibili ricadute anche sull'assetto delle prefetture-UTG.

Rinasce con il D.L. 95/2012, c.d. *Spending review*, il progetto di istituire un Ufficio unico di garanzia per l'esercizio di funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio, previsione affiancata da quelle sull'individuazione di presidi di prefettura in specifici ambiti territoriali e per particolari esigenze e sull'obbligo di esercizio unitario di funzioni logistiche-strumentali di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni statali.

Si giunge, infine, alla legge delega Madia (l. n. 124/2015), che delinea l'attuale riforma sistemica della P.A. in itinere. Anche essa ripropone la razionalizzazione della rete organizzativa delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo e la revisione delle competenze e delle funzioni attraverso la riduzione del numero. Il legislatore delegato dovrà operare la loro trasformazione in Uffici territoriali dello Stato, "quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini", con attribuzione al prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato (eventualmente prevedendo poteri sostitutivi).

Ad oggi tali indicazioni normative non sono ancora riuscite a produrre frutti concreti.