

# IL PREFETTO

## IL RUOLO E LA STORIA DEI PREFETTI IN ITALIA

Il Prefetto è un organo a competenza generale che [rappresenta, in ambito provinciale, il Governo nella sua unità](#); in quanto tale, è [titolare dell'Ufficio Territoriale del Governo \(U.T.G.\)](#), struttura cui sono state attribuite tutte le funzioni esercitate a livello periferico dallo Stato, fatta esclusione per quelle relative ad alcune Amministrazioni espressamente individuate dal d.lgvo 300/99 (Affari Esteri, Giustizia, Tesoro, Finanze, Pubblica Istruzione, Beni e Attività Culturali).

Il ruolo di rappresentanza generale del Governo, riconosciuto al Prefetto, trova ulteriore conferma e supporto nell'istituzione della "**Conferenza permanente**" da lui presieduta e composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato (art. 4 del DPR. 287 del 17 maggio 2001). Si tratta di un organismo che coadiuva il titolare dell'Ufficio Territoriale del Governo, nel coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni statali sul territorio che sostituisce i Comitati provinciali e metropolitani della Pubblica Amministrazione.

Quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, il Prefetto [ha la responsabilità dell'ordine e della sicurezza pubblica](#) e [presiede il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica](#).

Nell'ambito della protezione civile, il Prefetto [sovrintende al coordinamento degli interventi di immediato soccorso](#) per fronteggiare le situazioni di emergenza.

Nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali il Prefetto [riveste il ruolo di garante della continuità gestionale delle Amministrazioni locali](#) ogni qualvolta vengano meno i candidati eletti dai cittadini, nonché quello di vigilanza delle funzioni svolte in relazione ai servizi di competenza statale (anagrafe, stato civile, servizi elettorali).

Il Prefetto assicura il corretto svolgimento del procedimento elettorale e cura le procedure di scioglimento e sospensione dei consigli comunali, o di rimozione o sospensione degli amministratori. Nei confronti delle Amministrazioni locali svolge inoltre funzioni di raccordo e di collaborazione.

In quanto rappresentante generale del Governo, il Prefetto [presiede la Conferenza Permanente](#), organo che l'aiuta nell'esercizio delle sue funzioni di coordinamento generale e di raccordo degli uffici periferici dello Stato; [presiede, inoltre, il Comitato provinciale per l'Euro](#) per l'introduzione della moneta unica sul territorio nazionale.

Tra le funzioni ricomprese nell'area dell'amministrazione generale vi sono le attività relative alla mediazione nelle vertenze di lavoro ed alla garanzia dei servizi pubblici essenziali, al riconoscimento delle persone giuridiche, alla concessione dello status di cittadino italiano, all'irrogazioni di sanzioni amministrative per infrazioni depenalizzate ed in materia di circolazione stradale

## L'evoluzione storica della figura del Prefetto

### 1861 – 1915: DALLA NASCITA DELLA FIGURA DEL PREFETTO FINO ALLO SCOPPIO DELLA 1° GUERRA MONDIALE

L'importanza del Prefetto durante il periodo liberale emerge dalle definizioni che i giuristi di quel periodo diedero dell'istituto. Giuseppe Saredo affermò: "Ogni Prefetto è un Ministro nella provincia che governa", Teodosio Marchi aggiunse: "Se si ha però riguardo al fatto che la legge concede al Prefetto ciò che non concede al Ministro, che gli concede cioè di fare in caso di urgenza i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio (articolo 3 della legge comunale e provinciale del 1865), si sarebbe tentati a concludere che un Prefetto è nella provincia qualcosa di più di un Ministro nello Stato".

Gli storici concordano con la valutazione dei giuristi Gaetano Salvemini definì, infatti, il periodo liberale "prefettocrazia". Durante il periodo liberale, era frequente la nomina a Prefetto tra

personalità politiche di primo piano: Alfonso La Marmora fu Prefetto di Napoli; Luigi Torelli, Ministro dell'Agricoltura nel 1864-1865, resse le Prefetture di Bergamo, Pisa, Palermo, Venezia; Giuseppe Gadda, Ministro dei lavori pubblici nel 1869-1873, fu Prefetto di Foggia, Perugia, Padova, Roma; il marchese di Rudini, Ministro dell'Interno nel 1869 e Presidente del Consiglio dei Ministri nel 1891-1892 e nel 1896-1898, fu Prefetto di Napoli; Guglielmo Capitelli, già sindaco di Napoli, fu Prefetto di Bologna e di L'Aquila; il marchese Alessandro Guiccioli, già deputato e sindaco di Roma, fu Prefetto di Firenze e di Torino.

L'atto di nascita del Prefetto italiano è il regio decreto 9 ottobre 1861 n. 250 secondo cui i governatori delle province avrebbero dovuto assumere il titolo di Prefetto, gli intendenti di circondario quello di sottoprefetto e i consiglieri di governo quello di consiglieri di prefettura. Nel nuovo regno, fu ripristinato il titolo attribuito, durante il dominio francese nella Penisola, ai rappresentanti periferici del Governo preferendolo a quello di "governatore" che era stato adoperato dalla legge comunale e provinciale piemontese 23 ottobre 1859 n. 3702. Il titolo di Prefetto fu prescelto perché il ricordo dei Prefetti del periodo napoleonico era associato all'unico esempio di amministrazione moderna e fattiva che l'Italia avesse sperimentato.

Le funzioni del Prefetto furono disciplinate dall'articolo 3 della legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 n. 2248 allegato A che è opportuno riportare perché le disposizioni fondamentali sull'istituto prefettizio sono rimaste quasi immutate fino ad oggi.

Il Prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia; esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi, e veglia sul mantenimento dei diritti dell'autorità amministrativa elevando, ove occorra, i conflitti di giurisdizione secondo la legge 20 novembre 1859 n. 3780; provvede alla pubblicazione ed alla esecuzione delle leggi; veglia sull'andamento di tutte le Pubbliche Amministrazioni, ed in caso d'urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami del servizio; soprintende alla pubblica sicurezza, ha il diritto di disporre della forza pubblica, e di richiedere la forza armata; dipende dal Ministro dell'Interno, e ne eseguisce le istruzioni".

La funzione fondamentale del Prefetto è quella di rappresentare il potere esecutivo, in altre parole il Governo nel suo insieme, nella provincia: è questa la pietra angolare dell'istituto sulla quale si fonda il conferimento di innumerevoli attribuzioni. Nel periodo liberale non vi fu legge riguardante l'amministrazione periferica dello Stato che non chiamasse in causa il Prefetto. **I compiti più importanti del Prefetto durante il periodo liberale furono il controllo degli Enti Locali e la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.** Il Prefetto era nominato con decreto reale, su deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata sulla proposta del Ministro dell'Interno, con lo stesso procedimento era traslocato da una sede all'altra.

Il Governo aveva la più ampia discrezionalità nella scelta dei Prefetti, nessun requisito era prescritto per la nomina. La stessa discrezionalità aveva il Governo nel trasferire i Prefetti da una sede all'altra o nel destituirli. La scelta dei Prefetti avvenne, fino alla fine del secolo, nominando, specialmente nelle città più importanti, eminenti uomini politici, donde la denominazione "prefetti politici" e, nelle sedi minori, funzionari provenienti dalla carriera prefettizia, cioè consiglieri di prefettura o sottoprefetti, denominati "prefetti amministrativi o di carriera". Dagli inizi del secolo XX, la scelta cadde prevalentemente sui funzionari della carriera prefettizia.

I Prefetti "politici" e quelli "amministrativi" furono però un corpo omogeneo. Il criterio di nomina corrispondeva alla concezione del Prefetto, considerato un amministratore piuttosto che un funzionario. Vittorio Emanuele Orlando mise in evidenza come il sistema misto nella scelta dei Prefetti fosse giustificato perché "la qualità di Prefetto, specialmente nelle grandi città, non richiede solo attitudini strettamente burocratiche, ma una mente vasta e direttiva, capace di intendere e di risolvere questioni d'indole piuttosto politica che amministrativa". Lo Stato liberale volle dare ai cittadini un'immagine solenne delle nuove istituzioni; perciò le Prefetture, specialmente quelle delle capitali degli Stati preunitari, furono sistemate in importanti palazzi storici che assunsero la denominazione di "palazzo del Governo". Le sedi delle Prefetture

e gli alloggi prefettizi furono arredati signorilmente e anche le sedi delle sottoprefetture e l'alloggio di servizio dei sottoprefetti nei capoluoghi di circondario furono convenientemente ammobiliati. Il regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale precisava, al riguardo, che per i locali e la mobilia degli alloggi dei Prefetti e sottoprefetti doveva tenersi conto del grado e dell'importanza dei funzionari chiamati a farne uso e del "decoro voluto per la città in cui risiedono", ma che si doveva, allo stesso tempo, "non abbondare soverchiamente nella provvista di oggetti di puro lusso.

Il Prefetto indossava, nelle cerimonie solenni, l'uniforme confezionata secondo il modello stabilito dal r.d. 11 dicembre 1859 per i governatori delle province sabaude che, come si è detto, furono denominati Prefetti nel nuovo regno. Il trattamento economico dei Prefetti era più elevato rispetto a quello attribuito allora ai direttori generali e ai segretari generali dei Ministeri; inoltre, ai Prefetti delle sedi più importanti erano concesse indennità per spese di rappresentanza (legge 25 giugno 1877 n. 325). Il Prefetto e il sottoprefetto godevano della "garanzia amministrativa" per la quale non potevano essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorché dalla superiore autorità amministrativa, né sottoposti a procedimento penale per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato (articolo 8 della legge 20 marzo 1865 n. 2248).

La garanzia amministrativa era riconosciuta anche ai sindaci. Questo istituto derivava dall'articolo 8 della legge comunale e provinciale piemontese 23 ottobre 1859 n. 3702. La maggioranza dei giuristi del periodo liberale fu contraria al mantenimento di questo istituto che non trovava riscontro negli ordinamenti belga e francese, ai quali si era ispirata la legge comunale e provinciale italiana. La "garanzia amministrativa" fu però conservata perché la sua applicazione servì a proteggere il funzionamento delle istituzioni amministrative. In un periodo di aspre lotte politiche, quale fu quello di fine secolo, le autorizzazioni a procedere richieste contro i sindaci furono: nel 1891 novantotto delle quali solo due respinte; nel 1893, settantacinque delle quali una sola respinta; nel 1894, settantotto, tutte accolte; nel 1895, trentanove, tutte accolte. Negli stessi anni, non fu presentata alcuna richiesta di autorizzazione a procedere contro Prefetti o sottoprefetti.

Il Prefetto era il tutore delle prerogative dell'Amministrazione Pubblica nei confronti del potere giudiziario ed era perciò competente a promuovere i conflitti di attribuzione per impedire che i giudici ordinari invadessero il campo riservato al potere amministrativo. Dopo sette anni dalla nomina, i Prefetti potevano essere nominati senatori (articolo 33 n. 17 dello Statuto albertino). L'appartenenza alla camera vitalizia era perciò compatibile con l'esercizio delle funzioni prefettizie e, durante il periodo liberale, la maggior parte dei Prefetti delle città più importanti ottenne la nomina a senatore.

L'appartenenza a vita alla Camera alta garantiva ai Prefetti una notevole indipendenza nei confronti del Governo sia per il prestigio derivante dalla carica, sia perché l'eventuale destituzione danneggiava meno il Prefetto-senatore rispetto agli altri colleghi. Il senatore-Prefetto poteva anche svolgere, compatibilmente con l'esercizio delle sue funzioni, attività legislativa (normalmente, i Prefetti-senatori non partecipavano alle sedute del Senato). Durante il periodo liberale, furono nominati senatori 51 Prefetti. La storia dei Prefetti è storia locale perché il Prefetto è un funzionario che trascorre la carriera passando da un capoluogo all'altro di provincia: perciò la sua attività, e anche la sua vita privata, si intrecciano con quelle delle località nelle quali è inviato ad operare.

Il legame con le realtà locali fu accentuato, durante il periodo liberale, perché i Prefetti e i funzionari di prefettura appartenevano al ruolo dell'amministrazione provinciale dell'Interno, distinto dal ruolo del personale dell'amministrazione centrale del Ministero. Questo rapporto fu attenuato all'inizio del periodo fascista quando i due ruoli furono unificati (regio decreto 11 novembre 1923 n. 2395), con la conseguenza che, da quel momento, i funzionari di prefettura poterono prestare servizio sia presso il Ministero sia in periferia.

Il rapporto diretto con le diverse realtà locali ebbe l'effetto che, entro la cornice di un ordinamento giuridico uniforme, l'azione dei Prefetti variò notevolmente nelle varie province, in relazione alla situazione economico-sociale e alla personalità dei singoli Prefetti. Si possono però individuare alcuni motivi di fondo che ispirarono la loro azione durante il periodo liberale perché in quell'epoca i medesimi costituivano un corpo omogeneo per cultura e provenienza sociale. Tenendo presenti queste considerazioni, documentate nei ricordi biografici scritti da alcuni Prefetti e nelle relazioni ufficiali inviate al Ministero dell'Interno, si possono distinguere, con qualche approssimazione, tre fasi dell'attività dei Prefetti durante il periodo dall'unità d'Italia alla prima Guerra Mondiale.

La prima, vide protagonisti i Prefetti in carica nei primi anni del Regno che si possono, a ragione, denominare "i Prefetti dell'unificazione politica"; la seconda, quelli in servizio dopo il 1870, ai quali è dovuto il riconoscimento di "Prefetti dell'unificazione amministrativa"; la terza, quelli in servizio dall'inizio del secolo XX fino alla prima Guerra Mondiale, ai quali spetta l'appellativo di "Prefetti giolittiani".

### **I Prefetti dell'unificazione politica**

La vita e l'opera dei Prefetti durante i primi anni del Regno d'Italia sono state descritte da Ernesto Ragionieri. In uno studio risalente al 1961, che inaugurò la storiografia italiana sui Prefetti, il Ragionieri mise in luce come i 59 Prefetti in carica al momento della proclamazione del Regno d'Italia, avessero un altissimo senso della loro funzione. L'illustre storico ha scritto: "rappresentare in un capoluogo di provincia, grande o piccolo che fosse, il nuovo Stato nazionale era un compito che questi uomini avvertivano quasi come espressione di un ordine civile e politico superiore [...] questi funzionari sentivano come grande missione della loro vita la rappresentanza del nuovo Stato nazionale".

I Prefetti erano allora un corpo omogeneo per origine sociale e formazione culturale, che coincidevano con la provenienza sociale e con la cultura della classe politica e della ristretta classe dirigente dell'epoca.

Furono, probabilmente, queste caratteristiche, piuttosto che le leggi di indirizzo accentratore, che permisero a quei funzionari di realizzare, in pochi anni, la fusione delle province degli Stati preunitari in un grande Stato nazionale. Al raggiungimento di quello scopo contribuirono anche i frequenti trasferimenti ai quali i Prefetti, ed in generale tutti i funzionari statali, erano soggetti, per cui si formò ben presto un'Amministrazione nazionale. In quegli anni, il sardo Pes di Villamarina fu Prefetto di Milano, il siciliano Fardella di Torrearsa Prefetto di Firenze, il valtellinese Luigi Torelli Prefetto di Palermo, il romagnolo Giuseppe Pasolini Prefetto di Torino, l'umbro Filippo Gualtieri Prefetto di Napoli, il fiorentino Carlo Bosi e il sardo Campi Bazan Prefetti di Macerata.

Un esempio, tratto dalle memorie di Giuseppe Giannelli, consigliere di Prefettura e sottoprefetto in varie province negli anni successivi all'unificazione, dimostra come l'omogeneità sociale dei membri della carriera prefettizia con la classe dirigente dell'epoca sia stata elemento determinante nel favorire l'unificazione del Paese.

### **I Prefetti dell'unificazione amministrativa**

Con il trasferimento della Capitale a Roma, l'Unità d'Italia era compiuta. Ugualmente, con l'approvazione della legge 20 marzo 1865 n. 2248 che reca appunto il titolo "Legge per l'unificazione amministrativa", le scelte politiche circa la struttura del nuovo Regno erano compiute. Quindi, il compito principale dei Prefetti, sottoprefetti e consiglieri di Prefettura in servizio in quegli anni, fu quello di indirizzare gli Enti Locali entro i binari della nuova legislazione unitaria. In quel periodo, risolti i problemi dell'unificazione nazionale, si impose la "questione amministrativa" come testimoniano le discussioni parlamentari e il grandissimo numero di scritti pubblicati in quegli anni sulle istituzioni amministrative del nuovo Regno.

I Prefetti dell'epoca ebbero chiara coscienza del compito al quale erano chiamati come risulta dalle relazioni inviate al Ministero dell'Interno, dai loro ricordi biografici, dall'indirizzo dato alla loro azione. Un testimonianza eloquente è fornita da Giacinto Scelsi, che può essere considerato il modello del Prefetto amministrativo. Giacinto Scelsi, siciliano emigrato a Torino, prese parte con Crispi all'impresa dei Mille e dopo la proclamazione del Regno fu nominato Prefetto a 36 anni iniziando una carriera che lo vide a capo di 15 province in tutte le Regioni italiane. Secondo lo Scelsi, il compito istituzionale del Prefetto era: "attuare la buona amministrazione con criteri moderni" ciò presupponeva la conoscenza delle condizioni economico-sociali della provincia. A questo scopo, il Prefetto, nel breve periodo durante il quale rimase a Foggia (un anno e quattro mesi), condusse a termine un'accurata ricerca di statistica sociale sulle condizioni della provincia e fece approvare dal consiglio provinciale un complesso piano di bonifica e irrigazione e la concessione di contributi per la costruzione di strade comunali che trassero il promontorio garganico dall'isolamento. Quello che aveva fatto a Foggia, Scelsi lo fece anche nelle altre province nelle quali esercitò le sue funzioni. Altri Prefetti lo imitarono, fra gli altri, Torelli per Venezia, Sormani Moretti per Verona, Tegas per Lucca, anche le grandi inchieste parlamentari di quel periodo: quella del 1875 sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia e quella del 1877 sulle condizioni dei contadini, nota come "inchiesta Jacini", si fondano sulla documentazione raccolta dai Prefetti.

I Prefetti si assunsero anche il compito di artefici della modernizzazione delle antiquate strutture economico-sociali ereditate dagli Stati preunitari. Particolarmente elevato risulta il livello culturale dei Prefetti e dei funzionari della carriera prefettizia in quel periodo, come dimostrano gli esempi seguenti. La prima traduzione italiana dall'inglese dell'opera di John Stuart Mill "La libertà classico del pensiero liberale" fu eseguita dal Prefetto di carriera Giuseppe Marsia.

Giuseppe Prezzolini così ricorda il padre, il Prefetto di carriera Luigi Prezzolini, che resse, durante gli anni 1884-1899, le Prefetture di Grosseto, Sondrio, Macerata, Belluno, Reggio Emilia, Udine, Novara: "Il primo letterato che conobbi fu mio padre. Veramente, mio padre era Prefetto, ma, uomo d'una bella cultura umanistica, portava, con sé, di residenza in residenza, una biblioteca".

### **I Prefetti giolittiani**

Nico Randeraad ha esplorato gli archivi delle Prefetture di Venezia, Bologna e Reggio Calabria, mettendo in luce come il compito principale dei Prefetti nel corso delle elezioni fosse quello di "assicurarsi che venisse rispettata la legge".

Occorre, infatti, considerare che, fino alla riforma attuata con la legge 30 giugno 1912 n. 665 la quale introdusse il suffragio universale maschile (le prime elezioni politiche con la nuova legge si tennero il 26 ottobre 1913), il corpo elettorale era rappresentato da un'esigua minoranza della popolazione. La lotta politica non si svolgeva perciò fra partiti politici organizzati, ma fra consorterie e gruppi di interessi. Si tengano presenti i seguenti dati:

nel 1865, gli elettori erano il 2% della popolazione

nel 1890, gli elettori erano il 9% della popolazione

nel 1909, gli elettori erano l'8,3% della popolazione.

Soltanto nelle elezioni del 1913 gli aventi diritto al voto raggiunsero il 23,2% della popolazione. Pertanto, fino alla prima Guerra Mondiale, gli interventi dei Prefetti nelle elezioni si svolsero in assenza di partiti organizzati. Con la formazione dei partiti politici organizzati, gli interventi dei Prefetti non ebbero più spazio. Il Prefetto giolittiano è stato descritto da Gaetano Natale. Giovanni Giolitti, l'immane burocrate com'era soprannominato, avendo trascorso lunghi anni nell'Amministrazione pubblica, conosceva a perfezione la complessa macchina amministrativa per cui le istruzioni ai Prefetti furono sempre chiare e precise, come ricorda nelle sue memorie il Prefetto Amedeo Nasalli Rocca.

I Prefetti si sentirono perciò guidati da un esperto timoniere. Gaetano Natale ha scritto che Giolitti "mise il Prefetto di fronte alla questione sociale. Lo diresse a comprenderla ed a giudicarla nella sostanza più che nei riflessi politici".

### **1927 – 1956: IL PREFETTO DAL FASCISMO ALLA RICOSTRUZIONE**

L'"effetto Giolitti" sui membri della carriera prefettizia in particolare e, in generale, su tutta la burocrazia italiana è durato a lungo ed ha avuto l'effetto di preservare, almeno in parte, durante il periodo fascista, la Pubblica Amministrazione da eccessi e prevaricazioni perché i funzionari entrati in carriera durante il precedente periodo del liberalissimo giolittiano, si consideravano servitori dello Stato, piuttosto che del regime.

Lo ha testimoniato, nelle sue memorie, il socialista Giuseppe Romita che fu il primo Ministro dell'Interno nel secondo dopoguerra. Romita ha scritto: "I Prefetti [...] non erano stati così ben visti dai fascisti come si diceva. Effettivamente, taluni si erano posti a completo servizio del regime, ma altri, la maggioranza, avevano adempiuto al proprio dovere impedendo ai gerarchetti locali di compiere quelle prepotenze per le quali viceversa questi avevano una così profonda vocazione.

In una Italia divisa in due, la situazione dei Prefetti divenne ancora più complessa allorché Mussolini, costituita la Repubblica Sociale (fine settembre '43), impartì a tutti i Prefetti che il Governo Badoglio aveva esonerato dall'Ufficio, la direttiva di riprendere immediatamente le loro funzioni nelle province ancora occupate dalle truppe tedesche. Nella stesura delle schede biografiche dei Prefetti in servizio nel decennio 1946/56, molti di loro risultavano già Prefetti nel periodo fascista o risultavano aver raggiunto gradi elevati nella carriera ed ancora incaricati di ricoprire incarichi nei settori più delicati della Pubblica Amministrazione e dello stesso Partito Nazionale Fascista (P.N.F.).

Nel ventennio fascista, risultano l'elevato grado di mobilità, l'accentuata precarietà della funzione, la capacità mirata del P.N.F. di scegliere gli uomini da nominare Prefetti ed ai quali affidare incarichi delicati, nonché i rapporti fra istituto prefettizio ed organismi del P.N.F. Il mutamento frequente di sede, come è noto, costituisce una caratteristica peculiare dell'istituto prefettizio ed evidenzia, a volte, correlazioni tra la sede ricoperta prima della nomina a Prefetto e quella di successiva assegnazione, anche alla luce della regione geografica di provenienza del funzionario o di eventuali legami con uomini politici locali.

La durata della permanenza in sede era in media di due anni e variava notevolmente in relazione all'importanza della sede stessa. Durante il ventennio per ciascuna sede si sono alternati in media 12 Prefetti, con variazioni che vanno da un minimo di 6 a Cremona ad un massimo di 20 a Caltanissetta. Ancor più interessante è notare, poi, la frequenza con la quale il Governo fascista ha fatto ricorso all'istituto dell'esonero temporaneo dalla funzione ed a quello del collocamento a riposo per ragioni di servizio. Raramente fu fatto uso degli istituti della disponibilità e dell'aspettativa e il collocamento a disposizione fu utilizzato come uno strumento ordinario di allontanamento temporaneo dall'ufficio.

Il collocamento a disposizione è stato da sempre considerato uno strumento "punitivo" al quale si ricollegava il conferimento di particolari incarichi. Spesso veniva utilizzato per rendere disponibili sedi da affidare eventualmente a Prefetti politici e, ancor più spesso, per allontanare il Prefetto in caso di contrasto con il locale Segretario Federale. Nonostante la circolare del Duce del 1927 ed il rispetto rigido del protocollo, che formalmente considerava il Prefetto come la prima Autorità locale, i Segretari Federali avevano sempre una corsia preferenziale per giungere al Capo del Governo. Nel caso di contrasto con il Prefetto, in effetti, era sempre quest'ultimo ad essere allontanato proprio mediante il ricorso al collocamento a disposizione. I rapporti con i Segretari Federali risultavano, generalmente, assai difficili tanto che nel 1940 il Sottosegretario agli Interni Buffarini Guidi ritenne opportuno far chiamare nel Direttorio del P.N.F., un Prefetto anche se proveniente dai ranghi del Partito fascista il cui inserimento doveva servire come

elemento moderatore nei rapporti fra Prefettura e Federazione fascista. La scelta cadde sul Prefetto Gaetani, persona gradita anche ai Prefetti di carriera.

Il collocamento a disposizione o a riposo venne spesso usato anche nei confronti di quei Prefetti che non erano in linea con la "politica fascista". È il caso, ad esempio, del Prefetto Achille De Martino collocato a disposizione nel novembre '27 ed a riposo per ragioni di servizio nel dicembre '27, dei Prefetti Paolo Bodo, Ottavio Gabetti, Furio Petroni, Giuseppe Spano ed anche di Marcello Tallarigo, proveniente dal P.N.F., che fu Prefetto di Taranto dal febbraio '38 all'agosto '39. Nel periodo in cui rivestì tale incarico egli sciolse il Rettorato, allontanò il Preside e chiese al Segretario del Partito l'allontanamento del Segretario Federale. La conseguenza fu la nomina a Prefetto (Varese) del Segretario Federale Giuseppe Russi ed il collocamento a disposizione del Direttorio del P.N.F., di Tallarigo, che vi rimase, però, un solo mese.

È il Prefetto Petroni ad individuare concretamente nel rapporto fra Segretario Federale - Direzione del Partito - Ministero dell'Interno il meccanismo per giungere ad influenzare i singoli Prefetti. Il controllo delle province, elemento su cui il Capo del Governo puntava per consolidare il regime, portò inevitabilmente a contrasti con i dirigenti locali del partito. Il Governo si trovò così - e questo fu uno dei motivi che portarono alla diramazione della circolare del 1927 - da un lato a far leva sul corpo prefettizio per assicurare la presenza dello Stato nelle province e, dall'altro, ad evitare condizionamenti da parte dei Segretari Federali, senza peraltro contrastarne l'operato.

Il collocamento a disposizione, per la sua durata (3 anni) - pur non rappresentando un valido mezzo di ricambio del corpo prefettizio in quanto il posto reso vacante non poteva essere utilizzato - rispondeva pienamente alle esigenze del Governo.

Il collocamento a riposo per ragioni di servizio finì, invece, per divenire lo strumento ordinario di rimozione dei Prefetti, necessario a consentire quel ricambio che il Governo perseguiva da tempo. Si instaurò, così, la prassi di collocare a riposo per ragioni di servizio tutti i Prefetti - salvo alcune eccezioni - al compimento del 35° anno di servizio. L'avvicendamento continuo messo a punto dal P.N.F., attraverso la scelta degli uomini, (che ebbe inizio nel novembre 1922, proseguì nel 1923 e nel 1926 per culminare nel vasto movimento del 1929) risulta essere stato ispirato più dall'esigenza di creare un corpo prefettizio di fede fascista che dalle necessità reali delle province.

Questa incessante opera, se pur lenta e graduale, ebbe il suo momento culminante nel luglio del 1929 quando 67 Prefetti furono avvicendati con 37 trasferimenti di sede, 17 nomine, 19 collocamenti a riposo e 46 a disposizione. A questo movimento furono interessati 17 Prefetti politici, 8 dei quali di prima nomina. E non mancano casi di Prefetti che hanno operato in due distinti e contrastanti periodi come quello liberale e quello fascista, o quello fascista e quello repubblicano.

La necessità primaria di Mussolini era quella di assicurare la continuità rispetto al vecchio Stato liberale, di controllare l'opposizione (avversari politici) e di rafforzare il potere esecutivo; in una parola ottenere il consolidamento del fascismo. Lo strumento più idoneo allo scopo fu individuato nell'istituto prefettizio. La scelta si scontrò con le gerarchie del partito uscite rafforzate dalla marcia su Roma e desiderose di vedere realizzate le loro aspettative di comando. Mussolini cercò di risolvere la questione, come si è visto, con un innesto di fascisti nel tessuto istituzionale.

Il Prefetto si riconfermava, almeno formalmente, la massima autorità della provincia ma i contrasti con il Segretario Federale non solo rimasero ma si accentuarono. Il problema non fu risolto neanche con la nomina a Prefetto di esponenti del Partito ma anzi, conseguentemente, si verificò un aumento delle pressioni di quest'ultimo sulle nomine a Prefetto. Questa fu una delle motivazioni che portarono alla normativa del 1937 che limitò numericamente la scelta dei Prefetti politici (2/5 dei posti in organico). È stato sostenuto da parte degli studiosi che la "fascistizzazione" della burocrazia non avvenne in conseguenza dell'immissione nei ruoli

prefettizi dei dirigenti di Partito, o di persone ad esso vicine, ma piuttosto per l'adesione, anche se graduale, della burocrazia al regime.

Quest'ultimo fatto e l'adozione della normativa del '37 dimostrano quanto Mussolini fosse poco preoccupato dagli orientamenti politici dei Prefetti in carriera. Ma è sostenibile - e taluni lo dimostrano - che la "fascistizzazione" ci fu e fu massiccia. Lo testimonierebbe anche il numero di nuovi Prefetti di sicura fede politica e ne sarebbe la dimostrazione il rapporto fra Prefetti di carriera e quelli di provenienza politica nonché l'importanza degli incarichi ricoperti da questi ultimi.

Nell'intento di mettere chiaramente in evidenza il legame con il P.N.F. nelle schede biografiche sono state evidenziate tutte le benemeritenze fasciste riconosciute, l'eventuale iscrizione al P.N.F., prima che divenisse obbligatoria, nonché notizie riferite ai procedimenti di epurazione e, nel tentativo di individuare i motivi che determinarono la nomina a Prefetto, i legami con il Partito e le cariche ricoperte prima dell'incarico. Dei 332 Prefetti nominati nel ventennio, 102 erano di provenienza politica e fra questi 67 avevano ricoperto la carica di Segretario Federale. La concentrazione più alta si ebbe nel 1940 quando su una dotazione organica di 110 Prefetti 67 non erano di carriera.

## **DAL 1950 AI NOSTRI GIORNI: L'EVOLUZIONE DEL PREFETTO NELL'AMBITO DELLA TRASFORMAZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO**

Massimo organo amministrativo periferico, terminale politico-operativo dell'apparato della sicurezza, agente elettorale del governo, motore della vita economica e sociale della provincia, tutore dell'ente locale, il prefetto non pare risentire, ancora negli anni '50 e '60, della progressiva crisi dell'Amministrazione dell'Interno determinata dall'estendersi dei compiti dello Stato e dalla conseguente crescita del numero delle amministrazioni dello Stato e con lo spostamento del baricentro del governo in favore della Presidenza del Consiglio.

La Costituzione non nomina mai l'organo mentre prevede un Commissario del governo. Subito dopo, la legge 8 marzo 1949, n. 277 riformula l'art. 19 del t.u.l.com.prov. 1934 mantenendo il riconoscimento formale della posizione di eminenza del Prefetto rispetto alle altre cariche amministrative periferiche in virtù del riconoscimento della rappresentanza dell'esecutivo nella provincia e, conseguentemente, il carattere tendenzialmente "generale" del campo delle attribuzioni. Vengono meno, tuttavia, molti dei compiti più incidenti presenti nella precedente formulazione dell'art. 19.

L'unico settore di competenza che rimane integro è quello della sicurezza pubblica, anche in relazione al rilevante potere di cui all'art. 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (t.u.l.p.s.), concernente l'amplissima facoltà del Prefetto di adottare atti contingibili e urgenti per esigenze di sicurezza pubblica. Contemporaneamente, tuttavia, il nuovo testo dell'art. 19 cancella ogni ingerenza "tutoria" del prefetto sulla vita amministrativa degli Enti Locali (secondo una linea di tendenza che parte dall'art. 5 Cost. e che verrà trasfusa nel nuovo ordinamento delle autonomie locali), mentre forti resistenze si oppongono alla primazia prefettizia sugli altri uffici periferici dell'amministrazione dello Stato.

In realtà, ogni discorso sull'istituto prefettizio, quale esso oggi è, non può che essere ricostruito partendo dalla rappresentanza del governo e, conseguentemente, dal carattere "generale", aperto delle attribuzioni prefettizie. È questo l'elemento fondamentale delle varie competenze, anche minute, del Prefetto. Tale impostazione (che non presuppone, ovviamente, una astratta "gerarchia" tra le competenze) discende direttamente dalla tradizione storica dell'istituto, che si è sempre caratterizzato in primo luogo come il referente istituzionale delle istanze statuali unitarie a livello locale.

D'altro canto, tale assunto di base ha trovato, specialmente nell'ultimo quinquennio, più di una conferma nella legislazione speciale che ha affidato al Prefetto nuove competenze ovvero ha recuperato allo stesso ambiti di operatività, sviluppando le formulazioni precettive generali di cui



all'art. 19 del t.u.l.com.prov. 1934: è questo il caso dei Comitati Provinciali della Pubblica Amministrazione e dei comitati metropolitani; delle nuove funzioni in materia di droga, scioperi nei servizi pubblici essenziali, antimafia, statistica; della ricostruzione del ruolo del Prefetto rispetto alle autonomie territoriali. Del resto, se è indiscutibile che all'indomani della regionalizzazione del 1970 il prefetto era entrato in una sorta di "cono d'ombra" istituzionale, si deve registrare come, a partire dagli anni '80, sia emersa nel contesto sociale una forte domanda di efficienza dello strumento amministrativo.

Nella ricerca di un punto di coagulo tra Amministrazione, servizi e utenza che fosse più vicino, anche fisicamente, alle istanze dei cittadini - ad un livello dunque sub-statale e sub-regionale - il carattere fortemente multipolare del sistema amministrativo periferico e locale ha portato ad una riscoperta significativa della presenza del Prefetto, caricandola di rinnovate valenze operative. Tale processo non si è, peraltro, accompagnato alla necessaria riflessione su possibili assetti più avanzati nel rapporto Stato-Regioni-Autonomie locali. In realtà, rimane ineludibile il problema del rapporto tra l'istituto prefettizio e la più generale questione istituzionale. In altri termini, ritorna il tema della qualità della presenza del Prefetto in uno Stato a forte caratterizzazione decentrata se non, in prospettiva, federale. L'immagine generalista del Prefetto rimane un dato indiscusso ed anzi, come si è detto, consolidato dal punto di vista normativo.

Esso conferisce essenzialità ed attualità al ruolo del Prefetto come organo di "chiusura" dell'ordinamento, come soggetto che assicura comunque una sorta di supplenza istituzionale ed è chiamato a gestire, ove necessario, momenti di difficoltà o patologici del sistema. In questo contesto, il destino del Prefetto può quindi scindersi dalla questione istituzionale. A ben vedere, nulla esclude che, pur in un contesto di marcato decentramento, il Prefetto possa continuare a rappresentare il nucleo centrale per la riaggregazione delle funzioni statali decentrate, ora disperse e frantumate e, nel contempo, servire da cerniera tra centro e periferia e, soprattutto, nel rapporto tra lo Stato e il sistema delle Autonomie Locali.

Si pensi ai tanti piccoli comuni i quali, ove non adeguatamente supportati dal livello centrale, rischiano una condizione di isolamento istituzionale che ridonderebbe nella sostanziale negazione del principio costituzionale dell'autonomia. Rispetto all'opzione federalista la presenza del Prefetto può, perciò, trovare legittimazione proprio in virtù del principio di sussidiarietà, enunciato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che - com'è noto - intende introdurre nel sistema attuale una sorta di federalismo amministrativo a Costituzione invariata, ove si consideri che il carattere multipolare dell'Amministrazione Pubblica inevitabilmente richiede un momento di coesione a livello locale, un punto di riaggregazione delle residue funzioni statali decentrate, assicuri l'efficienza dell'azione amministrativa.

I problemi che l'Amministrazione oggi è costretta ad affrontare anche a livello locale sono di portata così vasta, soprattutto in materia economica, che essi non possono essere risolti se non mediante un collegamento efficace con l'articolazione complessiva degli interventi. Anche nella prospettiva di uno Stato delle Autonomie bisogna tener conto della sempre crescente necessità di un intervento statale nelle scelte decisive nell'ambito produttivo, sociale e politico. Non è possibile ormai condurre a compimento una qualunque iniziativa di rilievo, specie se rivolta a soddisfare esigenze e spinte locali e settoriali, se non tramite il ricorso sempre più largo all'azione pubblica complessiva, collegando, cioè, il "particolare" al "generale". Tutto ciò pone, quindi, l'esigenza di un organismo non di semplice rappresentanza, ma di effettivo collegamento e mediazione, che sia in grado di fornire in sede centrale un quadro di riferimento obiettivo e preciso per l'intervento del governo. La nuova dimensione che il prefetto andrà a configurare si riconduce alla formula di Amministrazione generale che già lo caratterizzò nel periodo post-unitario e che oggi ritorna, con un'accezione moderna, in consonanza con l'esigenza di disporre in periferia di un polo unificante di realtà politico-amministrative che, seppure distinte, convergono verso scopi comuni.

Le profonde trasformazioni che il sistema amministrativo italiano sta subendo in questi anni coinvolgono la figura del Prefetto, incidendo direttamente o indirettamente, ma comunque

sempre in modo significativo, sulla portata delle sue funzioni e sulla dimensione del suo ruolo. In un'amministrazione sempre più complessa, caratterizzata dalla settorializzazione e dalla verticalizzazione degli apparati, l'esigenza primaria per raggiungere livelli adeguati di efficienza è quella di rendere l'azione degli uffici pubblici sempre più vicina ai cittadini, favorendone la partecipazione e, comunque, snellendo le procedure.

L'affastellarsi di competenze eterogenee impegna il Prefetto sui più disparati campi sollecitandolo ad una maggiore attenzione al "sociale", ora riportandolo alla tutela della sicurezza (anche se in forme aggiornate), ora chiedendogli una complessa opera di ricucitura del tessuto amministrativo statale periferico e di questo con il sistema dei poteri e delle Autonomie Locali.

## COMPETENZE DI GOVERNO

Il Prefetto è l'organo che ha la rappresentanza generale del Governo in Provincia.

Tale funzione, attribuitagli dall'art. 19 del T.U.L.C.P. e rimasta invariata anche dopo la riforma delle autonomie locali operata dalla legge 142 del 1990, si esplica innanzitutto in un'attività di coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni e trova la propria sede naturale nella Conferenza Permanente.

E' questo un organo collegiale, presieduto dal Prefetto e composto dai rappresentanti delle diverse Pubbliche Amministrazioni, che ha il compito di fornire direttive per il coordinamento intersettoriale e per l'esercizio del potere di vigilanza sugli uffici pubblici. In esso possono essere coinvolti i rappresentanti del governo locale ed essere attuati ed intese finalizzati a rendere più efficace l'azione coordinata degli uffici interessati.

Il potere di vigilanza assegnato al Prefetto, da correlare con le attribuzioni del Comitato della Pubblica Amministrazione, si esplica nell'adottare, in caso di urgenza, provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami del servizio: il più rilevante ed incisivo tra questi è la possibilità di adottare **l'ordinanza di precettazione, in caso di sciopero, del personale addetto ai servizi pubblici essenziali al fine di assicurarne il corretto funzionamento.**

Il carattere generale della rappresentanza del Prefetto emerge anche da un breve elenco del complesso dei poteri che, essendo riferiti a materie rientranti nell'ambito delle competenze di diversi Ministeri, creano rapporti di dipendenza funzionale con ciascuno di questi e, talvolta, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri. **Le più rilevanti tra tali materie sono le espropriazioni, il riconoscimento delle persone giuridiche, la statistica e l'istruttoria finalizzata alla concessione di onorificenze.**

Il Prefetto è titolare di una serie di competenze che ne rappresentano l'attività quantitativamente più rilevante: le principali di queste sono l'istruttoria delle pratiche di cittadinanza, la tutela delle categorie protette (che si attua soprattutto mediante la concessione di provvidenze economiche ad invalidi civili), la trattazione degli affari di culto e quella delle violazioni di carattere amministrativo.

## PROTEZIONE CIVILE

Il Prefetto (in base all'art. 14 L. 225/1992), quale componente del Servizio Nazionale di Protezione Civile ([www.interno.it/sezione/protezione\\_civile/snpc.html](http://www.interno.it/sezione/protezione_civile/snpc.html)), al verificarsi di eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che, per loro natura ed estensione, comportano l'intervento coordinato di più enti o Amministrazioni competenti in via ordinaria, ovvero di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, il Prefetto:

- a) informa il Dipartimento della Protezione Civile, il Presidente della Giunta Regionale e la Direzione Generale della Protezione Civile e dei Servizi Antincendi del Ministero dell'Interno;
- b) assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, **coordinandoli con gli interventi dei Sindaci dei Comuni interessati;**
- c) adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi;

d) vigila sull'attuazione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti anche di natura tecnica.

Alla luce della nuova normativa (Decreto Legislativo 112 del 1998 e DLgs. n.300 del 30 luglio 1999) in fase di attuazione, le funzioni sovraespresse vanno rimodulate in quanto alcune competenze sono passate e/o passeranno agli Enti Locali.

Per l'organizzazione in via permanente e l'attuazione dei servizi di emergenza il Prefetto si avvale della struttura della Prefettura, nonché di enti e di altre istituzioni tenuti al concorso.

La Conferenza Permanente è istituita, presso ogni Prefettura, con il compito di assicurare il buon andamento, l'imparzialità e l'efficienza dell'azione amministrativa affidata agli organi decentrati dello Stato e agli enti pubblici. Il Comitato è organo di coordinamento delle attività statali in ambito provinciale, nonché di informazione e di consulenza del Prefetto per all'esercizio delle attribuzioni ad esso affidate dalla legge, in particolare sulle seguenti questioni:

· stato di applicazione della legge n.241/90 e del decreto legislativo n.29/93, in ordine a:

- individuazione del termine del procedimento;
- comunicazione del termine del procedimento;
- autocertificazione;
- accesso agli atti;
- conferenza dei servizi;
- ufficio per le relazioni con il pubblico;
- orario di servizio;
- stato di applicazione del decreto legislativo n.626/94 in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro;
- legge n.127/97 sullo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo;
- legge n.675/96 in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali;
- trasferimento di funzioni dello Stato alle Regioni di cui ai decreti legislativi nn.80/98 e 112/98.

(Fonte: Ministero degli Interni)