

I prefetti in Italia.

Storia di un'istituzione antica che ha saputo adattarsi ai tempi

GUIDO MELIS-GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 2018



Ieri, al Residence Ripetta a Roma, abbiamo commentato, con Giuliano Amato, il documentario di Alina Harja (realizzato con Fabian Raducan) sui Prefetti in Italia, prodotto dalla Associazione nazionale dei prefetti (Anfaci) in occasione del suo quarantennale. Ho parlato a braccio, ma questo è il testo che avevo preparato:

Nel 1866 Luigi Torelli, personalità di spicco della Destra storica, amico personale di Bettino Ricasoli, egli stesso futuro ministro, venne nominato prefetto di Palermo. Trovò la città in subbuglio, all'indomani di una rivolta popolare che aveva seriamente rischiato di sovvertire l'ordine nuovo, sentito da molti come lontano e ostile.

Torelli assunse subito un provvedimento singolare. Ripristinò l'usanza del viceré borbonico di tenere udienza pubblica tutte le settimane, il venerdì pomeriggio. Fece scovare in qualche ripostiglio del Palazzo il trono dorato sul quale sedeva il rappresentante del vecchio sovrano di Napoli, lo fece ricollocare nel salone d'onore, indossò la sgargiante divisa di gala del prefetto con tutte le decorazioni e sedette sul trono, a ricevere, come fosse un sovrano in tutta la sua magnificenza regale, i cittadini-sudditi.

Mirabile esempio, come potete capire, di continuità simbolica delle istituzioni tra vecchio e nuovo regime.

L'episodio è gustoso. Anni fa mi capitò di raccontarlo a una assemblea Anfaci a Macerata suscitando in sala un mormorio di compiaciuto interesse. A chi di noi non piacerebbe sedere per una volta sul trono?

Ma il fatto, forse solo un fatterello, dice bene, però, anche alcuni tratti originali dell'istituto prefettizio.

Uno è l'autonomia (sia pure relativa) di cui allora e poi dopo, sino a oggi, godeva e gode questo singolare funzionario decentrato dello Stato. Perché il prefetto, come voi ben sapete, non si limita ad applicare direttive dall'alto o a obbedire ciecamente a circolari ministeriali, ma deve spesso far conto su sé stesso: leggere coi suoi occhi la realtà della provincia e assumere spesso autonomamente i provvedimenti, soprattutto quelli urgenti, che ritiene necessari per governarla. Le sue relazioni periodiche al ministro, allora come oggi, sono resoconti puntuali sui fatti, sì, ma anche proposte, suggerimenti, analisi acute dei problemi.

Il prefetto "rappresenta il potere esecutivo nella provincia", recitava la legge: "rappresentare" è un verbo denso di significati, al quale non a caso l'*Enciclopedia del diritto* dedica una voce di molte pagine. Non significa certo "sostituire" l'autorità rappresentata, né tanto meno tradirne le direttive; ma altrettanto certamente non implica un rapporto di mera esecutività, un automatismo perfettamente identitario del rappresentante con chi si rappresenta.

Esiste un'area, più o meno vasta a seconda delle epoche storiche e delle contingenze concrete, di interpretazione, di traduzione in atto, di mediazione e di espressione dell'indirizzo in concreti provvedimenti e comportamenti; ed è in quest'area che si svolge giorno per giorno l'attività del prefetto "rappresentante" in provincia del potere esecutivo.

Ciò è accaduto molte volte e in tempi diversi della storia amministrativa italiana: il prefetto postunitario trasmetteva la volontà del governo in periferia, ma anche rappresentava e faceva valere al centro le esigenze della provincia; il prefetto crispino mediava sapientemente le nuove leggi modernizzatrici di fine secolo, ma temperandone, nell'applicarle, i potenziali effetti traumatici sulle classi dirigenti periferiche; il prefetto giolittiano teneva le fila del complesso gioco della mediazione sociale e politica in provincia, ma modulandone concretamente la realizzazione; il prefetto della grande guerra traduceva le politiche di mobilitazione bellica e di

assistenza a combattenti e reduci a seconda delle latitudini e delle resistenze che eventualmente trovasse; il prefetto fascista assicurava fedelmente l'ordine della dittatura ma al tempo stesso vigilava sulla difficile convivenza tra lo Stato e il partito; il prefetto del dopoguerra e della guerra fredda realizzava le direttive scelbiane di ferreo controllo delle opposizioni ma poi anche, specie nelle regioni rosse, mediava con gli enti locali (i primi commissari governativi, all'istituzione delle Regioni, furono i prefetti; e alcuni di loro, pensionati, andarono irrobustire le nuove amministrazioni regionali). La stessa, tante volte citata, "manovra dei prefetti", arma formidabile in mano al ministro di turno, è stata spesso, quasi sempre, temperata e addirittura indirizzata dalla decisiva azione del cosiddetto "partito del Viminale", cioè dai prefetti più anziani ed esperti, veri piloti della "manovra". Come accadde persino durante il fascismo, quando nelle sedi più delicate si mandarono i prefetti sperimentati, anche se di matrice liberale; e i giovani prefetti fascisti tratti dal partito vennero mandati a farsi le ossa nelle piccole sedi periferiche.

In breve, il prefetto ha una sua spiccata identità che non consente di farne esclusivamente la *longa manus* del ministro. Il filmato che abbiamo appena visto, ideato per conto dell'Anfaci da Alina Harja e realizzato insieme a Fabian Raducan con la consulenza di Roberto Olla, è davvero eloquente. Dimostra ampiamente come si sia evoluta negli anni e come si esprima oggi la funzione prefettizia. Vi si può facilmente leggere l'ampiezza e insieme la flessibilità dell'esercizio di questa funzione. Come una sorta di fisarmonica, la funzione del prefetto si amplia e si restringe a seconda dei bisogni del sistema istituzionale. Talvolta copre aree nelle quali le altre istituzioni non operano o operano in modo insufficiente (come quando nel 1861 il prefetto postunitario interveniva a supplire l'inerzia dei comuni). Altre volte serve per svolgere compiti difficili, per assicurare interventi tempestivi, per garantire coordinamento tra più soggetti. Il prefetto – ha scritto e ripete spesso Carlo Mosca – è la valvola di sfogo, nella quale si scarica l'elettricità delle istituzioni quando queste non sono capaci di assorbirla da sole e di trovare in tempi brevi le necessarie risposte.

Duttile per natura, poco normato: Enrico Gustapane ha scritto anni fa che le norme sul prefetto, meno di 30 leggi in 150 anni, constano di una normativa essenziale in fondo mai mutata, alla quale si sono aggiunte poi, a seconda dei tempi e delle esigenze, sempre nuove funzioni. Il prefetto è rimasto l'unica figura di generalista in senso stretto nell'amministrazione italiana. Qui, innanzitutto, in

questa versatilità, sta la sua preziosa funzione, specie in tempi di febbrile cambiamento quali quelli che viviamo.

Ma un altro dato si può leggere nelle interviste raccolte nel filmato. Da organo strettamente legato al potere esecutivo, mano del governo nella provincia, il prefetto italiano è andato via via sviluppando una sua coscienza di sé, un senso di identità di corpo che ne caratterizza ormai fortemente la presenza nel tessuto istituzionale della repubblica. Voglio dire che via via è andata scolorendosi la sua caratteristica di organismo periferico dell'esecutivo mentre emerge sempre di più quella di istituzione al servizio dei cittadini. Si sente in queste interviste l'autorevolezza (e anche – a me pare – l'orgoglio) tipici di chi conosce profondamente il suo mestiere e ne rivendica la specificità.

E un'altra sensazione trasmettono queste sequenze: il frequente, persino insistito riferirsi degli intervistati non tanto alle politiche contingenti dei governi in carica (in Italia, paese dai governi brevi, temporanei), quanto piuttosto alla sfera più alta dei valori costituzionali, alla superiore funzione del servizio prestato alla collettività nazionale. Questa – ci dicono le interviste – è la bussola. Emerge così, piuttosto che un prefetto di modello napoleonico, un prefetto nuovo: simile a un *civil servant* di stampo anglosassone, organo dello Stato prima che del governo, più "neutrale" anche; e insieme più forte della sua identità e competenza professionale.

Forse – azzardo qui un'interpretazione – forse sta accadendo al prefetto italiano qualcosa di simile a quanto è successo storicamente al Consiglio di Stato: nato come organo di supporto del governo, divenuto giudice ma pur sempre conservando il legame con l'esecutivo, poi costituzionalizzato nel 1948, quindi in via di fatto sempre meno braccio del governo e sempre più istituto di terzietà, sino a rivendicare questa sua natura di potere "terzo" e a farne l'emblema della sua stessa funzione.

Nessuno ipotizza qui, assurdamente, un prefetto all'opposizione dei governi, sia ben chiaro. Ma quell'area intermedia tra il comando dal centro e la sua traduzione in periferia, quella zona grigia che da sempre è stata il terreno del prefetto, nei nostri anni si è indubbiamente allargata e soprattutto si è articolata. Nella società complessa di oggi, frammentata in tante domande potenzialmente conflittuali, c'è ancora molto bisogno di un istituto come quello prefettizio; vorrei dire, più che nel passato. Perché nel governo delle società odierne servono più che mai culture istituzionali forti, capaci di capire e interpretare la complessità di un

mondo in rapidissima evoluzione; insieme culture della decisione ma anche della mediazione; idonee a realizzare attraverso l'azione quotidiana delle istituzioni l'obiettivo di una sintesi generale.