# Prefetti

***di Vincenzo G. Pacifici***

- Bibliografia

La prima fonte dell'organizzazione costituzionale e amministrativa, prima piemontese e poi italiana, si rinviene nella legge provvisoria del 7 ottobre 1848 e nel successivo Regio Decreto del 23 ottobre 1859, n. 3702. L'ordinamento dello Stato sabaudo era collegato alle istituzioni, risalenti all'*ancien régime*, che attribuivano agli intendenti la tutela delle comunità locali in ambito finanziario ed in ambito giuridico-amministrativo. Il provvedimento dell'autunno 1859 muta il nome dei responsabili, da intendenti a governatori, e due anni più tardi, il r. d. n. 250 del 9 ottobre 1861, attribuisce loro il nome di prefetti, gli intendenti di circondario divengono i sottoprefetti e i consiglieri di governo e di intendenza sono indicati come consiglieri di prefettura.

Il ministro dell'Interno Minghetti, nella relazione introduttiva al complesso dei provvedimenti riguardanti l'ordinamento dello Stato, svolta nel marzo 1861, definisce il prefetto «il rappresentante del Governo nelle Provincie» [*Atti parlamentari* (1861), p. 207]. Nella presentazione del disegno di legge *Repartizione del Regno e autorità governative*, sono così delineati i poteri e viene così spiegata la ragione del nome:

In ogni provincia vi è una potestà governativa alla quale la presente proposta dà il nome di prefetto, sia per cancellare antiche e svariate memorie, sia perché quello d'intendente, attribuito ad altri funzionari nel ramo delle finanze, parve meno opportuno. Il prefetto rappresenta il Governo, ed ha in questo schema molto maggiori attribuzioni di quelle che avesse finora nelle leggi vigenti in Italia e fuori. Tutti gli affari che possano terminarsi dal prefetto senza salire a più alta gerarchia gli sono attribuiti, e gli è data, entro il cerchio delle leggi e sotto il superiore indirizzo, ogni ampiezza di risolvere e di eseguire [*ivi* (1861), *Documenti*, p. 32.]

Queste disposizioni, intese in senso provvisorio, saranno confermate e soprattutto consolidate dalla legge organica del 20 marzo 1865, n. 2248, all. A, che indicherà il prefetto come rappresentante dell'esecutivo e

dello Stato, destinato a ricoprire, fino alla riforma del 1888, la carica di presidente della deputazione provinciale.

Il prefetto è stato opportunamente definito «la figura centrale, il pilastro» della amministrazione statale nella Provincia e sui Comuni. Alla figura sono stati attribuiti poteri più vasti e più minuziosi rispetto al vecchio intendente e al vecchio governatore [Ragionieri 1967, p. 104.] Secondo un giudizio centrato di Galasso:

il «potere» è sempre una dialettica di forze, un equilibrio (il che significa anche uno squilibrio) di elementi diversi, non solo tra le diverse componenti di un sistema politico o sociale, ma anche all'interno di ciascuna componente [Galasso 1981, p. 155].

È in questa «dialettica», in questo «equilibrio», inteso in senso pieno, in questo rapporto interno ed esterno alle componenti dello schieramento, un posto di grande riguardo spetta alle prefetture, «uno dei gangli essenziali» della vita del paese [Galasso 1974, p. 209]. Il prefetto è stato accusato di essere «l'oppressore delle libertà locali», tesi da considerare «approssimativa» almeno nelle fasi di avvio ed in quelle successive del consolidamento statale [Porro 1972, p. 193].

L'istituto ha subito nel corso degli anni una metamorfosi sostanziale, passando dalla partecipazione di uomini prestati o trasferiti dall'ambito politico a un criterio di direzione affidato al personale burocratico di carriera e questo fenomeno della progressiva eliminazione della «promiscuità» costituisce innegabilmente un momento di sviluppo dello Stato di diritto [Casula 1972, p. 144]. La legge del 13 maggio 1877, pur piena di limiti, affronta il nodo del prefetto «politico». Esclude infatti dall'elettorato passivo gli esponenti della burocrazia e delle amministrazioni pubbliche. Scompare in questo modo indiretto la figura singolare di chi è deputato, e può condizionare con il proprio voto l'esistenza del governo, e poi nello stesso tempo subordinato allo stesso governo.

La classe burocratica comincia, anche con la normativa varata dal primo gabinetto della Sinistra, la propria emancipazione e il ceto prefettizio acquista nell'ordinamento una posizione tra le più rilevanti, ma troppi suoi esponenti continuano a dirsi e soprattutto a farsi tutori e garanti degli uomini o dei gruppi al potere. Le critiche e le censure al

comportamento sono piovute sui funzionari da esponenti politici al momento all'opposizione: due nomi facciano da esempio, Boselli [Ferrari 1986, pp. 236-237] e di Rudinì [Belardinelli (1969-1970), p. 268].

Assai prima del 1888, anno in cui realizza la ben conosciuta riforma negli enti locali, nel 1852 Crispi ritiene sia «necessario che lo Stato presso ogni Comune e presso ogni provincia abbia il funzionario che ne curi gl'interessi» [Crispi (s.i.a.), p. 158]. Ministro dell'Interno nell'ultimo esecutivo, guidato da Depretis, nel chiudere il 4 luglio 1887 la discussione sul disegno di legge per il collocamento in aspettativa, in disponibilità e a riposo per motivi di servizio dei prefetti, sottolinea che l'Italia «ha ancora bisogno di pubblici funzionari, i quali educhino le popolazioni e le avviino sul cammino della libertà». Nel discorso dell'11 luglio al Senato Crispi reputa il progetto in discussione, una volta divenuto legge, una garanzia per il superamento delle croniche collusioni tra potere politico e prefetti, da tutti riprovate e denunziate [Crispi 1887, pp. 856-859 e pp. 865-867]. Inutili sono i tentativi, compiuti nello stesso anno e più tardi nel 1891, di avviare il riordinamento delle prefetture e delle sottoprefetture, tanto da portarlo tre anni più tardi a conclusioni amare:

L'azione dei prefetti è tanto più libera e tanto meno difficile quando non c'entra la politica; e che ciò non avvenga, permettetemi carissimi colleghi che ve lo dichiari, in gran parte dipende da voi. È entrato nelle abitudini della vita nostra, che ogni deputato vuole il suo prefetto [Crispi 1891, p. 730].

Durante l'età giolittiana il prefetto amplia le proprie funzioni: accanto a quelle classiche aggiunge quella, in precedenza mai o assai raramente esercitata, di mediatore nelle contese di lavoro. Sul comportamento tenuto da Crispi nei confronti e nei riguardi dei funzionari ha tracciato un consuntivo nato da una conoscenza dei fatti Jemolo, per il quale

Un Giolitti che non va idealizzato, indulgente talora al malcostume, alle elezioni ed alle clientele del Mezzogiorno ma che è fermo nel volere i funzionari corretti, superiori ad ogni sospetto solerti. Non crede nella onnipotenza dello Stato, non ritiene che questo sia indispensabile, insostituibile e che non possa esserci azione dello Stato senza una burocrazia fedele, obbediente, capace, dove si giunga agli alti gradi

attraverso una serie di filtri [Jemolo 1969, p. 90].

Secondo un'acuta osservazione, con Giolitti si è invertito il rapporto consolidato da anni: ora dalla carriera prefettizia si può agevolmente accedere a incarichi politici (come è il caso di Tittoni), a nomine diplomatiche in sede cruciali (Camillo Eugenio Garroni) o si può con maggiore facilità ottenere il laticlavio (fra gli altri, Annaratone, Panizzardi, Caracciolo di Sarno, Vittorelli e lo stesso Garroni) [Aquarone 1987, pp. 60-61]. Proprio Annaratone stimola a un confronto tra la condizione e la posizione dei prefetti nella fase crispina e quella giolittiana. La vicenda del suo trasferimento da Brescia a Girgenti, decretata d'imperio da Crispi a causa della sua eccessiva, non regolamentare, vicinanza con Zanardelli, è il modello più eclatante della severità dello statista siciliano [Pacifici 1990]. D'altro verso, anche il liberal-democratico Giolitti ha lasciato abbondanti tracce del suo rigore. Valgano alcuni esempi. Un prefetto, accusato di non aver provveduto alla salvaguardia dell'ordine pubblico, è raggiunto da questa perentoria reprimenda:

Vedo che Ella non ha energia necessaria per reggere una provincia. Appena avuta notizia disordini Stornara doveva mandare tanta forza da occuparla militarmente [ed] arrestare tutti quelli che avevano preso parte tumulto qualunque fosse loro numero. Vedo che Ella crede governo liberale debba essere governo debole. La avverto che se altri fatti avvengono sua carriera finirà in modo poco decoroso [Giolitti 2009, p. 801].

Parole ancora più forti sono usate, in un telegramma a un prefetto, verso un sottoprefetto:

Mi consta che sottoprefetto di Paola […] si è messo interamente al servizio del partito di opposizione al Governo. Lo chiami e gli dichiari che se continua per tale via lo retrocederò immediatamente al posto di consigliere destinandolo alla peggiore residenza. Non tollero traditori [*ivi*, p. 804].

Bruciante è la sconfessione sancita a carica di un altro funzionario:

Ciò che succede a Treviso dimostra attitudine sua a fare il prefetto [*ivi*, p. 815].

Minuziosa al massimo è naturalmente la cura degli interessi della maggioranza governativa in occasione delle consultazioni non solo

politiche ma anche amministrative. Nel 1904 dirama a 33 prefetti (poco meno della metà del totale) un telegramma circolare, contenente istruzioni intese a tutelare, dietro la motivazione dell'ordine pubblico, gli elettori favorevoli all'esecutivo, stimolandone l'impegno nelle operazioni di preparazione e di svolgimento del voto:

Nei collegi nei quali si presentano con qualche probabilità riuscita candidati socialisti o repubblicani raccomando in modo specialissimo due cose. Organizzar bene, utilizzando nel miglior modo i mezzi di cui dispone il servizio di sicurezza, in modo da impedire qualsiasi violenza o minaccia agli elettori monarchici. Necessario a tale scopo impedire si formino assembramenti presso uffici elettorali, e se si formano farli sciogliere immediatamente. Necessario poi fare opera attivissima perché elettori monarchici intervengano numerosi alla costituzione degli uffici e restino molti in permanenza a vigilare votazione e operato uffici quando non sono composti di monarchici di sicura fede. Conto nell'opera sua in questo momento di supremo interesse per la patria [*ivi*, pp. 949–950.]

Sul ruolo dei prefetti durante il periodo fascista, prima ancora di Saija [Saija 2001], si è intrattenuto con sintetici passaggi Renzo De Felice, per il quale

assegnando agli organi locali dello Stato [i prefetti] il compito di farsi interpreti e sollecitatori delle necessità e delle aspirazioni dei cittadini, egli [Mussolini] privava il PNF persino di gran parte delle possibilità di esercitare una propria effettiva azione di «iniziativa» politica e di definirsi quindi come il tramite naturale tra il popolo e lo Stato [De Felice 1968, p. 305.]

Sempre sul ventennio sono da condividere le considerazioni fatte da Melis. Innanzitutto per quanto riguarda i prefetti «fascisti» e i loro percorsi rileva che

non è difficile riscontrare come le sedi di destinazione siano le meno impegnative e le più periferiche e come raramente questi funzionari «politici» giungano negli incarichi di maggior prestigio e responsabilità.

Conclude la sua analisi, riconoscendo che

il meccanismo regolatore delle carriere […] restò saldamente nelle mani

del Viminale e di quel gruppo di funzionari più anziani che, entrati in carriera sotto Giolitti, perpetuavano, pur tributando omaggi formali al regime, la tradizione amministrativa dell'Interno […]. Nella generalità dei casi le carriere prefettizie si svolsero secondo ritmi non dissimili da quelli dei decenni precedenti e un corposo reclutamento della carriera continuò a predominare sul più esile canale del reclutamento per meriti politici [Melis 1999, pp. 7-8].

Per un primo disegno sui primi anni postbellici è da non perdere la valutazione di Lattarulo sull'istituto del collocamento a riposo per ragioni di servizio «del quale, almeno per il periodo in esame, si è fatto largo uso, di solito per ragioni politiche, non connesse alla condotta del funzionario ma legate alla particolare disciplina cui sono sottoposti i funzionari politici, e per primi i prefetti» [Lattarulo 1990, p. 9.]

Dopo aver ricordato che l'istituzione è una «delle più antiche del nostro ordinamento amministrativo, essendo nata al momento dell'unificazione nazionale e avendo accompagnato tutto lo svolgimento della storia dell'Italia contemporanea», è stata retta da «disposizioni fondamentali sull'istituto […] rimaste quasi immutate fino a oggi», Gustapane nota che

non vi è […] istituto amministrativo che sia stato costantemente contestato quanto quello prefettizio e, nonostante la sostanziale continuità della disciplina giuridica, è del tutto differente, per intensità ed estensione, l'influenza che i prefetti hanno esercitato nella vita economica e sociale nel periodo liberale, durante il regime fascista e nell'Italia repubblicana. […] Infatti, l'autorevole prefetto del periodo liberale, energico e intelligente amministratore, somiglia ben poco all'autoritario prefetto fascista e ancora meno al funzionario dell'Italia repubblicana.

La storia del prefetto – è sempre Gustapane a parlare – appartiene indubbiamente alla «storia locale», ma quella tracciata dai funzionari nell'esercizio delle loro funzioni, è «punto di osservazione» utile del peso avuto dall'ordinamento accentrato nel forgiare, ancora nel secondo dopoguerra, fino alla creazione delle regioni, le comunità locali, che sempre o nella massima parte dei casi hanno avuto una considerazione alta del rappresentante del governo. Gustapane rileva ancora in maniera

equilibrata che:

la conoscenza della storia, dell'economia, della situazione politica e sociale della provincia nella quale il prefetto è chiamato ad operare è il presupposto della sua azione, ma è la comprensione delle realtà locali che ne condiziona il risultato [Gustapane 1995, pp. 18-20].

È indispensabile evitare gli eccessi, fuggendo dagli ingigantimenti acritici e dalle sottovalutazioni ostili. Il rilievo mosso da Chabod all'«eccessivo e quasi esclusivo peso» riposto nelle relazioni prefettizie [Chabod 1973, p. 110] è da condividere nel caso in cui i resoconti siano posti come fonte unica ed esclusiva. Ampie riserve sono poi da nutrire per i lavori che citano i documenti provenienti dai prefetti, che hanno o possono avere avuto carriere rilevanti e qualificanti, trascurando l'indicazione dei loro nomi.

De Nicolò, collegandosi a un saggio informato e incisivo dello stesso Gustapane [Gustapane 1993, pp. 245-279], ha delineato un consuntivo aggiornato e dettagliato sulle ricerche storiografiche e sulle ricerche relative al ruolo dell'istituto prefettizio [De Nicolò, 1998, pp. 17-95]. Superando il giudizio limitativo espresso da Zanni Rosiello, per la quale «gli studi sul ruolo svolto dai prefetti nell'Italia postunitaria occupano un posto significativo negli scaffali di una biblioteca specialistica» [Zanni Rosiello 1999, p.29] è auspicabile la realizzazione in Italia di un'opera, analoga a quella curata in Francia da Bargeton [Bargeton 1994], che utilizzi a pieno gli eccellenti repertori predisposti da Missori [Missori 1989] e da Cifelli [Cifelli, 1990 e 1999].

# Bibliografia

Aquarone A., *Tre capitoli sull'Italia giolittiana*, il Mulino, Bologna 1987; Atti Parlamentari, *Camera, leg. VIII*, *sess. 1861*,Vol. I; Id., *Documenti*, Vol. I; Bargeton R., *Dictionnaire biographique des prefets. Septembre 1870. Mai 1982*, La documentaire francaise, Paris 1994; Belardinelli M., *Origini del connubio di Rudinì-Zanardelli*, in «Annuario dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea», voll.

XXI XXII, 1969-1970; Casula P.F., *I prefetti nell'ordinamento italiano. Aspetti storici e tipologici*, Giuffrè, Milano 1972; Chabod F., *Lezioni di metodo storico*, Laterza, Roma-Bari 1973; Cifelli A., *I prefetti del regno nel ventennio fascista*, con presentazione di G. Melis, Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno, Roma 1999; Id., *I prefetti della Repubblica (1946-1956)*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1990;Crispi F., *Il Comune in Piemonte*, in *Scritti e discorsi politici (1849-1890)*, Roux e Viarengo, Torino-Roma, s.i.a.; Id., *Discorsi parlamentari pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, voll. II-III, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1915; De Felice R., *Mussolini il fascista.* II. *L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Einaudi, Torino 1968; De Nicolò M., *L'istituto prefettizio nella storiografia* in *La prefettura di Roma (1871-1946)*, il Mulino, Bologna 1998; Ferrari M.E., *Le lettere di Paolo Boselli a Jacopo Virgilio dall'Esposizione universale di Parigi al Ministero della Pubblica Istruzione (1868-1890)*, in *Atti e Memorie della Società savonese di storia patria*, vol. XX, Stab. Tip. Priamar, Savona 1987; Galasso G., *L'Italia unita nella storiografia del secondo dopoguerra*, in *L'Italia unita. Problemi ed interpretazioni storiografiche*, a cura di R. Rainero, Marzorati, Milano 1981; Id., *Potere e istituzioni in Italia. Dalla caduta dell'impero romano ad oggi*, Einaudi, Torino 1974; Gustapane E., *Le fonti per la storiografia dei prefetti*, in «Storia, amministrazione, costituzione», n. 1, 1993; Id., *Sulla storia del prefetto*, in «Le Carte e la Storia», I, n. 1, 1995; Jemolo A.C., *Anni di prova*, Neri Pozza, Vicenza 1969; Missori M., *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma 1989; Mola A.A., Ricci A.G., *Giovanni Giolitti al Governo, in Parlamento, nel Carteggio*, Bastogi Editrice Italiana, Foggia 2009; Pacifici V.G., *Angelo Annaratone (1844-1922). La condizione dei Prefetti nell'Italia liberale*, Istituti editoriali e poligrafici internazionali, Pisa-Roma 1990; Porro A., *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Giuffrè, Milano 1972; Ragionieri E., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Laterza, Bari 1967; Saija M., *I prefetti italiani nella crisi dello Stato liberale*, Giuffrè, Milano 2001; Zanni Rosiello I., *Storia dei prefetti, storia della prefettura*, in «Le Carte e la Storia», a cura di A.A.Mola, A.G. Ricci, vol. V, 1, 1999.