

DIRITTO COSTITUZIONALE REGIONALE

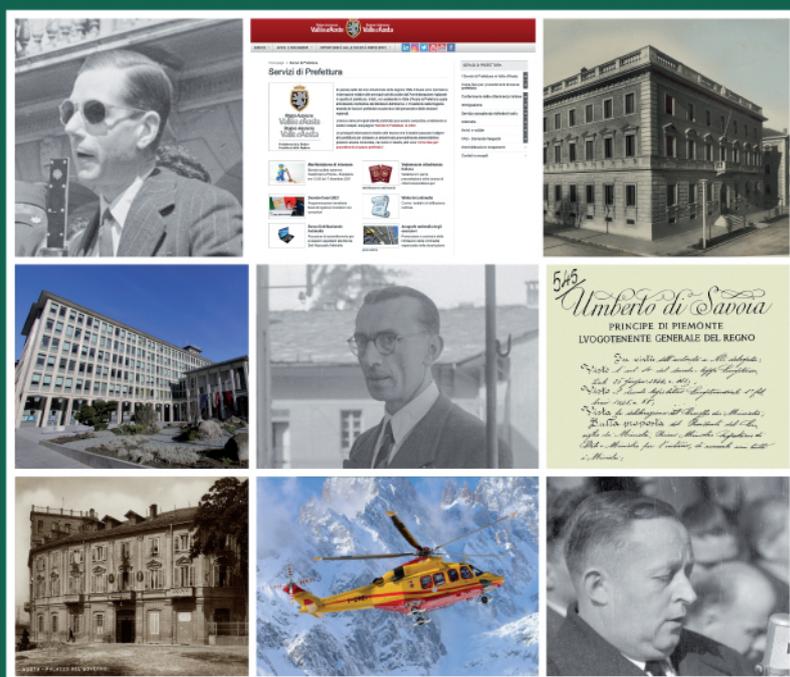
Collana diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri

Sezione Argomenti

# STUDIO SULLA FUNZIONE PREFETTIZIA DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

a cura di

ROBERTO LOUVIN



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

## PREFAZIONE

La ricchezza del nostro ordinamento ad autonomia speciale risiede, in larga parte, in quelle peculiarità che sono in grado di caratterizzarlo, in senso distintivo, nel panorama nazionale e nel confronto con altre realtà ad autonomia potenziata.

Tra queste peculiarità, figura certamente, sin da prima dell'entrata in vigore dello Statuto speciale, l'attribuzione delle funzioni prefettizie all'organo regionale che deteneva i poteri di rappresentanza della Valle.

Fu, infatti, già il decreto legislativo luogotenenziale n. 545 del 7 settembre 1945 a prevedere la soppressione della Provincia di Aosta e della figura del Prefetto, quale rappresentante territoriale dell'autorità governativa, con devoluzione al Presidente del Consiglio della Valle – oggi, al Presidente della Regione – di «tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al Prefetto».

In quanto soluzione ordinamentale atipica e *sui generis*, la duplice veste del Presidente della Regione si presta spesso a letture contrastanti: a quanti la considerano un *atout* essenziale del modello di autonomia valdostana e, come tale, ineliminabile, si contrappongono coloro che, al contrario, non ritenendola più compatibile con l'assetto istituzionale odierno, ne auspicerebbero un superamento.

Quello che è indubbio è che, a fronte della complessità della funzione prefettizia in sé considerata nonché delle implicazioni di sistema della soluzione adottata dal 1945 ad oggi in Valle d'Aosta, una valutazione obiettiva di questo modello, che rappresenta certamente un *unicum* nel panorama nazionale, non può prescindere da un'approfondita ricostruzione delle sue origini e da una ricognizione del suo concreto esplicarsi.

Sino ad oggi, tuttavia, la peculiarità della soluzione valdostana non aveva fatto oggetto di compiuti studi ed approfondimenti mirati. Risultavano, pertanto, difficili tanto una disamina fondata della relativa efficacia quanto una comparazione ponderata con l'assetto adottato nel resto del territorio nazionale e in altri contesti ad autonomia speciale.

Da qui la volontà di promuovere la realizzazione di uno studio multidisciplinare di approfondimento storico, normativo ed istituzionale delle funzioni prefettizie del Presidente della Regione, i cui esiti sono illustrati nel presente volume.

Consentitemi, dunque, di rivolgere un ringraziamento, innanzitutto, per il prezioso lavoro svolto, al curatore dell'opera, al Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli studi di Trieste e agli altri autori. Un ringraziamento va, poi, per la loro disponibilità e collaborazione, a tutti coloro che hanno fornito elementi conoscitivi per la ricerca (tra cui, le strutture dell'Amministrazione regionale, sensibilizzate a tal fine dallo stesso Presidente della Regione, e la Questura di Aosta). Un ringraziamento va, infine, alle strutture del Consiglio regionale e a coloro che hanno assicurato il proprio contributo nella fase di elaborazione del progetto.

Se l'occasione per l'avvio dell'approfondimento è stata l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, a fine 2020, di una risoluzione che – a fronte di un'iniziativa parlamentare promossa sul tema presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati – impegnava l'Ufficio di Presidenza a «promuovere delle iniziative pubbliche che permettano di chiarire la differenza fra il ruolo del Prefetto, quello del Presidente della Regione con funzioni

prefettizie e quello del Questore della Valle d'Aosta», l'intento è stato quello di andare oltre e fornire, a beneficio della comunità valdostana, un contributo sostanziale ed approfondito sulle caratteristiche di tale specificità.

A dare un prezioso impulso in questa direzione è stato anche il confronto avuto sul tema, nell'agosto del 2021, con un autorevole *Ami de la Vallée d'Aoste*, il compianto Presidente emerito della Corte costituzionale, Valerio Onida, cui molto opportunamente è dedicato il presente volume.

In quella occasione, il Professor Onida non mancò di mettere in rilievo come, in fondo, l'attribuzione al Presidente della Regione di funzioni di tipo prefettizio riflettesse l'idea, che fu già di Luigi Einaudi, che «in periferia» la Repubblica potesse trovare espressione proprio nelle autonomie locali.

Un'idea che porta, più in generale, a chiedersi se il modello di organizzazione territoriale di impronta napoleonica – cui si deve l'introduzione del Prefetto negli Stati italiani preunitari e rispetto al quale soluzioni “altre” di relazione tra centro e periferia, quale quella prefettizia valdostana, vengono qualificate come eccezionali – sia effettivamente l'unico astrattamente configurabile.

Un interrogativo, come dimostra il presente studio, rimasto a lungo aperto nel percorso di definizione dell'assetto unitario-monarchico, prima, e repubblicano, poi – e che non manca di rinnovarsi ogni volta in cui si rimetta in discussione, in maniera più o meno favorevole alle autonomie territoriali, l'assetto dei rapporti tra quelli che la stessa Costituzione, all'art. 114, individua come elementi costitutivi della Repubblica: i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato. L'auspicio è che il presente studio, rivolgendosi ad un pubblico eterogeneo – dai rappresentanti istituzionali agli studiosi della materia, dai dirigenti e funzionari dell'Amministrazione regionale agli interlocutori statali, fino, e soprattutto, ai cittadini e alle cittadine valdostani – si riveli uno strumento, al contempo approfondito e agile, utile a diffondere conoscenza e consapevolezza e, così, fungere da base per il prosieguo, quanto più fondato e contestualizzato possibile, del confronto istituzionale in corso.

D'altronde, come efficacemente evidenziato dalla Corte costituzionale nella sua sentenza numero 38 del 2003, «l'impostazione seguita dal [...] decreto legislativo luogotenenziale era ispirata evidentemente alla concezione dell'autogoverno»: interrogarsi sulla permanente validità e utilità di tale previsione non significa, quindi, solo valutare la bontà di una specifica soluzione organizzativo-funzionale, bensì riaprire il dibattito su una delle scelte di fondo rinvenibili alla base della nostra autonomia.

ALBERTO BERTIN

Presidente del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*

## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Le ragioni di questo studio. – 2. Il percorso dell'indagine. – 3. Mettere "le mani nel motore". – 4. Dalla teoria alla pratica.

1. *Le ragioni di questo studio.* – Il Consiglio regionale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* si è dato l'obiettivo di promuovere un dialogo proficuo tra le istituzioni avviando un'approfondita riflessione sui motivi e le circostanze che hanno condotto alla definizione, nel 1945, di un assetto politico-istituzionale che prevede, caso unico in Italia, l'affidamento all'interno del territorio regionale, delle funzioni prefettizie all'allora «Presidente del consiglio della Valle», assetto mantenuto per oltre settant'anni e che tuttora riconosce le stesse funzioni in capo al Presidente della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*.

Facendosi carico della necessità di far luce sull'esatto contenuto di queste funzioni, delle modalità in cui esse si svolgono concretamente, del particolare rapporto intercorrente tra il Presidente della Regione e il Questore della Valle d'Aosta e di molteplici altri aspetti, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale ha affidato al Dipartimento di scienze politiche e sociali dell'Università di Trieste il compito di condurre una ricerca multidisciplinare a questo riguardo.

Lo studio che si condensa in queste pagine, frutto di lunghi mesi di studio, di ricerche d'archivio, di approfonditi confronti con esperti, di interviste personali e contatti diretti con diversi soggetti che hanno operato e tuttora operano sia a livello politico che tecnico in relazione allo svolgimento di questi compiti, sintetizza i risultati dell'analisi e le riflessioni che si sono sviluppate nel corso di questi mesi.

La metodologia per cui si è optato ha portato a incrociare le risultanze di una ricerca tecnico-giuridica con quelle di un'indagine qualitativa in cui sono confluite le valutazioni personali di un numero molto elevato di soggetti.

L'esposizione dei risultati raggiunti si completa con un raffronto presentato da due autorevoli giuristi, il professor Giancarlo Rolla dell'Università di Genova e il professor Matteo Cosulich dell'Università di Trento, finalizzati ad una comparazione generale con i modelli seguiti, rispettivamente, all'interno di alcuni altri ordinamenti giuridici europei – e in particolar modo dell'ordinamento spagnolo che presenta caratteri di affinità con quello italiano sul piano della forma di Stato – e presso le altre regioni ad autonomia speciale della Repubblica italiana.

Al termine, si è voluto presentare una guida delle principali norme costituzionali e legislative che definiscono questi compiti e regolano il loro svolgimento. Si tratta non già di una completa *summa* della normativa rilevante al riguardo, che avrebbe richiesto un amplissimo spazio e fatto probabilmente perdere al lettore la possibilità di cogliere, anche nel loro sviluppo storico, le tendenze seguite nell'evoluzione di un così particolare istituto giuridico, ma piuttosto di una *road map* che consente, attraverso le evidenze normative, di apprezzare le trasformazioni del modello nel suo continuo adattarsi al cambiamento di clima politico, per le pressioni legate all'evoluzione economico-sociale e per molteplici altri fattori interni ed esterni.

Si deve innanzitutto considerare che questo tema non ha mai fatto oggetto di studio nella sua globalità e soprattutto in riferimento all'efficienza concreta del sistema. Certo, non sono mancate in passato puntuali e pertinenti analisi, essenzialmente di natura giuridica, su queste funzioni, sul loro contenuto generale e sui loro limiti, sugli attriti a cui hanno dato origine in

sede giurisprudenziale. Nella maggior parte dei casi, però, si è trattato di ricostruzioni tendenzialmente descrittive del solo profilo normativo, non sufficienti di per sé a dare conto né delle motivazioni per cui si è giunti a questa soluzione né dello svolgimento concreto di questi compiti da parte della macchina burocratica regionale.

È d'altro canto la stessa figura istituzionale del Prefetto, nell'ambito degli studi giuridici e politologici, a collocarsi in una specie di cono d'ombra per delle ragioni che appariranno chiare al termine della lettura di questo studio. Va comunque osservato fin d'ora, che a questo relativo silenzio hanno senz'altro contribuito anche il profilo sobrio e la condotta discreta di chi svolge professionalmente questi compiti spesso tenendosi distante dalla luce dei riflettori: la riservatezza è senz'altro ancora oggi la cifra distintiva del corpo prefettizio, anche se l'attribuzione di nuove funzioni nel corso degli ultimi trent'anni ha chiamato il Prefetto ad operare sempre più spesso allo scoperto e al centro di una fittissima rete di relazioni con i soggetti più diversi del mondo istituzionale e della società civile.

Se si guarda al contesto propriamente locale, la stessa genesi nel 1945 di questa scelta di interrompere la catena delle nomine prefettizie statali non si colloca propriamente al centro degli interessi coltivati dalla storiografia regionale in genere e nemmeno di quella degli autori che si sono maggiormente dedicati a dipanare la matassa degli eventi anche internazionali che hanno portato al sorgere dell'autonomia valdostana negli ultimi mesi del regime monarchico, mentre ancora perdurava l'occupazione alleata del territorio regionale. Le ragioni finora largamente inesplorate del radicale disallineamento della soluzione data per la Valle d'Aosta al problema della rappresentanza del governo centrale su un territorio periferico rispetto all'assetto generale ed omogeneo che di lì a poco si sarebbe dato nel suo complesso l'ordinamento repubblicano meritavano senz'altro la ricerca di risposte più complete ai molti interrogativi che una conformazione così singolare può sollevare.

Benché le autorità regionali non abbiano mai fatto mistero dell'esistenza di questa particolarità ordinamentale, intorno ad essa non si sono costruiti percorsi esplicativi e argomentativi comparabili rispetto a quelli che hanno riguardato altri temi, come quelli della zona franca o della legislazione linguistica e scolastica. Ciò è in parte dovuto anche alla complessità tecnica di questa tematica amministrativa che si è sviluppata, tutto sommato, con una certa naturalezza e senza clamorosi scontri, quantunque non siano mancate, come si vedrà, aperte tensioni in alcuni periodi nel rapporto fra le autorità centrali e quelle regionali.

L'approfondimento svolto in queste pagine ha preso concretamente le mosse, nell'immediato, dalle contingenze del dibattito politico e dagli interrogativi che sono stati posti, dentro e fuori le istituzioni, circa l'opportunità o meno di proseguire nello svolgimento dei compiti prefettoriali da parte di una figura istituzionale elettiva.

C'è però una ragione più profonda, di più lungo periodo, che spiega l'attualità dell'interesse su questa tematica: si tratta della crescita rapidissima, negli scorsi decenni, dei compiti affidati alla generalità dei prefetti in ordine alla tutela della legalità, al contrasto dei fenomeni corruttivi e alla lotta contro la criminalità organizzata di stampo mafioso. Si tratta di temi oltremodo sensibili ed è evidente che la riflessione sui risvolti che accompagnano il loro modo di operare in questi ambiti deve poter avvenire su solide basi di informazione e documentazione e al riparo tanto da facili e strumentali polemiche quanto da semplificazioni preconcepite e balzanti.

Da qui la necessità, dichiaratamente avvertita dall'istituzione che ha commissionato questa indagine, che la stessa rivestisse un carattere multidisciplinare e potesse affrontare i differenti profili storici, politici, normativi, giurisprudenziali e di prassi operativa propri dell'ordinamento regionale valdostano nella sua dinamica più viva e concreta.

*2. Il percorso dell'indagine.* – Abbiamo innanzitutto ritenuto necessario ricostruire l'intero

sviluppo storico della figura prefettizia. Si è voluto infatti, in partenza, rimarcare come la rappresentanza diretta in sede locale dei poteri centrali dello Stato, attraverso una figura che incarni tale potere nei territori periferici, non sia il frutto di una ineludibile necessità, bensì l'espressione di una precisa connotazione assunta da un certo numero di ordinamenti europei per effetto dell'evidente impronta napoleonica. Rifuggono invece da questa impostazione gli ordinamenti europei che portano in sé una matrice marcatamente federale.

Il modello francese, è evidente, ha contribuito in maniera decisiva a condizionare le scelte operate nella penisola italiana già prima della formazione dello Stato unitario e il fenomeno si è ripetuto in maniera ancora più marcata dopo il 1860. La decisione è stata assunta nel preciso e consapevole intento di dare alle autorità centrali uno strumento per operare rapidamente ed energicamente al fine di rendere i territori il più possibile omogenei malgrado le profonde disparità delle loro storie e dei loro rispettivi livelli di sviluppo.

I compiti, squisitamente politici, svolti dai prefetti sia nel periodo dell'Italia liberale che durante il regime fascista hanno rafforzato il connotato di "non neutralità" rispetto all'indirizzo politico governativo, al cui servizio si ponevano anzi in maniera particolarmente evidente. Una marcata neutralità rispetto all'orientamento politico degli esponenti politici che si trovano in un determinato momento al governo e una più netta collocazione invece al servizio delle istituzioni (e oggi dell'ordine costituzionale repubblicano e democratico) è invece stata fortemente rivendicata e sottolineata nel secondo dopoguerra, in assoluta antitesi con i regimi precedenti.

Da qui l'assoluta necessità da parte nostra di guardare con molta attenzione al dibattito avvenuto in seno all'Assemblea costituente dove, occorre ricordarlo, la scelta di mantenere in vita il secolare istituto prefettizio era vivacemente osteggiata da più parti e per vari motivi, tanto di natura contingente quanto fondati, più in generale, su ragioni ideologiche. Un'ostilità, d'altra parte, non soltanto presente in quel particolare frangente, ma tuttora non totalmente sopita, se solo si pensa alla recente riproposizione di alcune iniziative "abolizioniste" che però solo in parte si richiamano ai temi che furono oggetto di discussione settant'anni fa.

Il risultato della nostra ricostruzione del dibattito alla Costituente, con l'esito finale piuttosto sorprendente di "non decidere" riguardo al mantenimento o meno della figura del Prefetto in Italia da parte della stessa Assemblea costituente, spiega bene anche la distanza che intercorre, a soli tre anni di distanza, tra la scelta del governo presieduto da Ferruccio Parri di concedere rapidamente con il d.lgs.lgt. n. 545 del 1945 l'esercizio dei poteri prefettizi al Presidente del Consiglio della Valle e il mancato espresso richiamo, invece, di questa figura nel testo poi approvato dello Statuto speciale del 1948. L'assenza di un'esplicita menzione al riguardo, il cui fondamento trascende come si vedrà il contesto strettamente valdostano, è peraltro stato all'origine di problemi non indifferenti dal punto di vista interpretativo nel caso di questa Regione.

Per comprendere invece a fondo le specialissime ragioni della decisione assunta dal governo Parri – decisione maturata dopo un serrato confronto all'interno di un esecutivo in cui erano presenti personaggi che hanno fatto la storia dell'Italia repubblicana: Nenni, De Gasperi, Togliatti, Ruini, La Malfa, Scelba, Lussu ... – occorre ricordare la traiettoria che aveva portato la Valle d'Aosta, da un periodo di profonda depressione economica e di assoluta marginalità all'interno del neonato Stato italiano, attraverso l'esperienza modernizzatrice, ma anche pesantemente prevaricatrice, dell'autorità fascista che aveva brandito con forza il vessillo dell'istituzione della Provincia di Aosta e della connessa prefettura come emblema del proprio regime.

La scelta di compiere un gesto di fiducia nei confronti delle nascenti istituzioni autonome va pertanto inquadrata in questa prospettiva: siamo in una logica di pacificazione tesa a superare il duro scontro in atto dopo la Liberazione: si stavano infatti confrontando in quel momento da un lato le forze pro-francesi annessioniste e gli autonomisti più radicali – tutti attivissimi nel richiedere un plebiscito per l'annessione alla Francia prima e poi nel rivendicare

uno spazio di autogoverno il più ampio possibile – e dall'altro le autorità italiane e le forze politiche nazionali espressione del CLN decise a mantenere in ogni modo sotto la sovranità italiana questo territorio. Occorrevano, in tutta evidenza, compromessi e anche sacrifici simbolici consistenti: l'attribuzione all'organo posto al vertice dell'autonomia regionale di queste funzioni rientra sicuramente fra questi.

La ricerca di un difficile compromesso richiedeva un particolare sforzo di fantasia oltre che di mediazione e imponeva di uscire dalle logiche strette della tradizione giuridica precedente di marcata impronta centralistica. Coglieva dunque nel segno la stampa dell'epoca nell'indicare che i decreti luogotenenziali del 1945 «conferiscono alla Valle una personalità giuridica senza precedenti nella storia delle istituzioni italiane, facendone un ente di nuovo genere, con diritti più vasti e diversi di quelli che competono alla Provincia» al punto che «Non v'è chi non veda il significato profondo di tale riforma, primo singolare esperimento di una riorganizzazione dell'amministrazione statale su base federalistica ed elettiva»<sup>1</sup>.

Occorreva ad ogni costo cancellare il deprecabile passato e saper «guardare oltre». Per questo, lo stesso indiscutibile prestigio di alcuni modelli istituzionali propri delle potenze vincitrici, come quello statunitense o quello britannico che non hanno mai fatto ricorso nella loro storia allo strumento prefettizio, può aver influenzato l'opinione del momento. Senza dimenticare come lo stesso esempio federale elvetico, ben noto sia agli esuli italiani che ai rifugiati antifascisti valdostani del tempo, portasse a considerare non indispensabile, almeno in questo piccolo territorio così diverso e tanto conteso, il ripristino di una figura ingombrante come quella del Prefetto nel territorio popolato da una minoranza linguistica su cui si era esercitata, anche ad opera dei prefetti, un'azione mirata di cancellazione dei caratteri linguistici autoctoni. L'analisi condotta al riguardo in queste pagine ha cercato di rendere conto di questa complessa situazione.

Certo, dall'astratta decisione sul piano tecnico politico alla concreta attuazione del modello la strada è lunga e per questa ragione, anche avvalendoci di documenti sinora inediti, abbiamo voluto ripercorrere le tappe del trasferimento di questa funzione statale alla Circoscrizione autonoma istituita nel 1945. Si è trattato di una vicenda singolare e dai risvolti inaspettati, da interpretare tenendo presente il permanere, nei primi anni dell'autonomia, di un'innegabile perdurante reciproca diffidenza fra le istituzioni nazionali e una parte significativa della classe politica locale di matrice autonomista.

La consegna in mani valdostane di questo strumento era stata vista in termini estremamente positivi dalle autorità romane nel momento in cui le funzioni apicali del neo-costituito ordinamento amministrativo autonomo erano assicurate da un uomo di sicura fede pro-italiana, il celebre storico Federico Chabod, esponente della Resistenza e supportato senza riserve da Alcide De Gasperi e dalle più alte autorità governative. Meno scontato invece era che questa esperienza potesse proseguire nel momento in cui, pochi mesi dopo, le redini del governo autonomo sarebbero passate nelle mani del *leader* autonomista Severino Caveri, oppositore di Chabod e vicino agli ambienti annessionistici nella turbolenta estate del 1945.

Accanto alla necessità di non esacerbare ulteriormente gli animi e di operare alcune scelte tattiche obbligate, da una parte come dall'altra, nella ricerca del necessario equilibrio, ha avuto un'importanza considerevole anche la strategia del governo centrale di depotenziare, nei fatti, l'intensa valenza politica del ruolo prefettizio. Ciò è avvenuto peraltro, all'insaputa della controparte, scorporandone di fatto, dopo la breve permanenza di Chabod al vertice della Circo-

---

<sup>1</sup> G. ARTOM, *Caratteri dell'autonomismo valdostano*, in *Mercurio*, 2, 15, 1945, pp. 27-34, citato da E. ROTTELLI-E. VITTA, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 1973, 42-43.

scrizione autonoma, una funzione che altrove i prefetti avevano da sempre esercitato, ossia quella legata ai compiti di *intelligence*. Il risultato è stato raggiunto soprattutto grazie alla creazione di una sorta di *avatar*, nella persona del Presidente della Commissione di coordinamento, organo dai compiti formalmente diversi ma che di fatto ha esercitato, per almeno un ventennio, una sorveglianza occulta a beneficio delle autorità romane. Sotto altro versante, è stata invece la valorizzazione di determinate componenti dell'attività della Questura del capoluogo valdostano a contribuire all'ulteriore contenimento della funzione prefettizia conferita al Presidente regionale.

La traslazione sostanziale di funzioni a favore del Presidente della Commissione di coordinamento, che abbiamo potuto puntualmente documentare, è avvenuta con l'esplicito assenso, ma sarebbe più giusto definirlo "incoraggiamento", da parte dello stesso Federico Chabod. Con ciò si è certamente potuto "edulcorare" la funzione prefettizia, riconducendola in confini più stretti di quanto si potrebbe a tutta prima immaginare. Di questo fatto, peraltro, gli esponenti del potere politico locale non hanno dato segno di dolersi particolarmente, evitando fin dove possibile di misurarsi in un pericoloso braccio di ferro politico con le autorità romane, diversamente da quanto avvenuto sul versante orientale da parte dei sudtirolesi nella Provincia autonoma di Bolzano nelle loro relazioni con Roma.

Questo sviluppo della funzione in sede locale è anche stato favorito dal particolare profilo, storicamente confermato, della figura prefettizia italiana: il rifuggire da connotati rigidamente definiti per sposare, a seconda delle contingenze, formule spesso assai diverse fra loro. Questo fatto deve essere tenuto ben presente per capire la storia di questi settant'anni: l'istituzione prefettizia ha infatti seguito un andamento sinuoso a partire dalla fine degli anni Quaranta del secolo scorso, dapprima per garantire la sua stessa sopravvivenza all'interno dell'ordinamento amministrativo italiano e poi per favorire il proprio progressivo allargamento e la costante diversificazione dei compiti che le venivano assegnati. Solo tenendo a mente questi aspetti si può capire come si sia sviluppata in sede regionale la gestione di queste funzioni.

Seppur con alcune differenze significative sul piano dell'interpretazione dogmatica, la dottrina ricostruisce l'istituto della delega al Presidente della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* in maniera sostanzialmente concorde. Non avendo però quasi mai potuto affrontare con piena conoscenza di causa le dinamiche realmente in atto, anche il sismografo dei più competenti storici delle istituzioni non ha registrato le scosse telluriche che su questo terreno si sono prodotte soprattutto nel corso degli anni Sessanta. In particolare, proprio mentre tutta l'attenzione era rivolta allo scontro politico in atto al momento della nascita del centro-sinistra valdostano, con la crisi cosiddetta del "fil di ferro" e l'invio da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri Aldo Moro di un commissario per la convocazione del Consiglio della Valle, tenacemente osteggiata nel 1966 dalla maggioranza regionale autonomista e di sinistra in carica, proprio dalla roccaforte della Presidenza della Commissione di coordinamento veniva sferrato un durissimo attacco per tentare di delegittimare sul piano giuridico, e quindi di revocare, la concessione del potere prefettizio al Presidente della Giunta regionale.

La virulenza di questa aggressione sul piano istituzionale, avvenuta in un tempo in cui le necessità della politica e l'intervenuto mutamento di fronte facevano auspicare all'opposto toni più accomodanti, ha però presto lasciato il posto ad un dialogo più pacato, anche in concomitanza con l'aprirsi di una stagione riformatrice che avrebbe portato, di lì a poco, alla nascita delle regioni a statuto ordinario.

La posizione non proprio confortevole, tra l'incudine delle aspirazioni politiche di cui è portatore come capo della maggioranza politica regionale e il martello dell'autorità del Ministero dell'interno, ha sempre suggerito a chi ha rivestito le funzioni di Presidente della Regione molta cautela e un grande senso di responsabilità nello svolgimento di questo compito delicato. Ciò non ha impedito, peraltro, che quando l'azione erosiva del governo si è spinta troppo

avanti, la Regione facesse ricorso agli strumenti approntati dall'ordinamento e ricorresse alla Corte costituzionale per ottenere il rispetto del patto implicito consegnato alla storia attraverso il decreto luogotenenziale del 1945.

È senz'altro merito della fondamentale sentenza n. 38 del 2003 che porta la firma, come giudice estensore, del professor Valerio Onida, avere messo a questo riguardo un punto fermo, con una sorta di *backstop* che impedisce arretramenti e orienta nella sola direzione possibile eventuali cambiamenti di assetto, rimandando all'adozione di norme di attuazione, oggi previste dall'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, che devono fare oggetto di condivisione tra le autorità statali e regionali.

Così è avvenuto, infatti allorché si è trattato di porre fine al mantenimento in vita dell'organo presidenziale di vertice della Commissione di coordinamento – che era rimasto in carica con proprie e distinte funzioni, seppur assolutamente residuali – e di chiarire come avrebbero dovuto essere esercitati i poteri di matrice prefettoriale riguardo a problemi nuovi e non immaginati al momento iniziale dell'esperienza autonomistica come quelli legati all'adozione delle misure di prevenzione e repressione della corruzione all'interno delle istituzioni.

**3. Mettere “le mani nel motore”.** – Accanto alla necessità di fare chiarezza sul meccanismo di affidamento di un compito statale così particolare al più alto livello istituzionale della Regione, è stata la necessità di operare una rigorosa verifica della concreta dinamica operativa e delle prassi seguite a richiedere un grande impegno da parte nostra.

L'indagine a questo riguardo si è svolta essenzialmente su due livelli.

Al piano “superiore”, con riferimento alla titolarità del potere in capo all'organo individuale e monocratico del Presidente della Regione, è parso utile registrare direttamente dalla voce di quanti hanno ricoperto questo incarico nel corso degli ultimi trent'anni le impressioni legate alle vicende che hanno dovuto affrontare. Per tutti, sia che avessero mantenuto la carica per lunghi periodi, sia che l'avessero ricoperta solo per un breve lasso di tempo, il dato rilevato è di un forte senso di responsabilità riguardo allo svolgimento di questo compito e di una percezione generalizzata delle grandi potenzialità associate alla sua conservazione in capo alla Regione. Colpisce anche, peraltro, il fatto che per molti di essi la funzione appaia per lo più riconducibile a moduli operativi prevalentemente tecnici e burocratici. Solo in maniera residuale e assolutamente eccezionale – è opinione pressoché unanime degli ex presidenti – il ruolo imporrebbe l'assunzione di iniziative autonome riconducibili alla sfera della discrezionalità politica.

Non molto diverso è il punto di vista emerso dai riscontri forniti, attraverso lunghe ed approfondite interviste, dall'apparato dirigenziale della Regione. Emerge infatti, accanto ad una diffusa consapevolezza di quanto siano delicate queste funzioni ed all'aspirazione ad assolverle al meglio delle proprie possibilità, l'unanime riconoscimento che la classe politica non ha mai esercitato una forte influenza in questo ambito. Appare di contro sostanzialmente rafforzata, è opinione dei dirigenti interpellati, l'autonomia di giudizio da parte di chi opera settorialmente, nei vari rami dell'amministrazione regionale, ai fini della sua concreta attuazione.

La nostra analisi si è potuta anche giovare delle opinioni espresse da chi ha ricoperto, nel corso della legislatura appena terminata, le cariche parlamentari in rappresentanza della Regione. La diversità delle opinioni formulate dal deputato e dal senatore della Valle d'Aosta della XVIII legislatura si completa grazie alle valutazioni espresse nel corso delle interviste con ben quattro ex presidenti della Regione che a loro volta, in passato, hanno svolto anch'essi, o stanno oggi svolgendo, incarichi parlamentari: si tratta dunque di osservatori doppiamente privilegiati del quadro generale dei rapporti che intercorrono in questa materia tra lo Stato e la Regione.

Se la convinzione circa l'opportunità di mantenere saldamente ancorate alla presidenza re-

gionale le funzioni di natura prefettizia risulta essere assolutamente maggioritaria, affiorano comunque anche puntuali interrogativi sulle modalità migliori per rafforzare l'efficienza e le garanzie del sistema, non limitandosi al puro e semplice mantenimento dello *status quo*.

La fotografia che abbiamo oggi sotto i nostri occhi va però anche interpretata alla luce del percorso di costruzione di questo assetto particolare dei compiti prefettoriali e delle forme concrete che sono assunte all'interno dell'apparato amministrativo regionale. Si sono perciò innanzitutto dovute ricostruire le modalità organizzative assunte nella prima fase di costruzione dell'apparato amministrativo posto alle dipendenze dell'ente di autogoverno, verificando l'esistenza di eventuali legami di continuità con l'esperienza prefettizia anteriore. La nostra indagine ha consentito di ritrovare, a questo riguardo, tracce più che evidenti di continuità sia nei percorsi di carriera personali, avendo alcuni dirigenti già operato in precedenza nel quadro della struttura di prefettura aostana, che negli strumenti e nelle procedure seguite, spesso anch'essi eredità del periodo anteriore.

Mentre sul piano politico e amministrativo generale, la discontinuità è stata totale, non essendo esperienza anteriore nell'autogoverno regionale, in tema di funzioni prefettizie si è trattato di subentrare, seppur con spirito ben diverso, all'interno di moduli organizzativi già collaudati.

Una differenza di fondo si è palesata peraltro abbastanza rapidamente: la Circonscrizione autonoma della Valle d'Aosta, che nel 1948 ha preso il nome di Regione autonoma della Valle d'Aosta, ha assunto una quantità rilevantissima di compiti dapprima solo amministrativi e poi via via anche normativi che le hanno fatto assumere una fisionomia all'interno della quale i compiti di rappresentanza del governo centrale e di ordine pubblico hanno costituito, tutto sommato, soltanto una parte piuttosto marginale all'interno del complessivo impegno politico amministrativo. Inoltre, in alcune materie, si è giocoforza registrata una forte compenetrazione tra i compiti assunti in regime di autonomia e quelli svolti per delega governativa.

Difficile, in quelle circostanze, assicurare totale separatezza nella conduzione degli affari amministrativi. Ne è derivato piuttosto naturalmente il rigetto dell'opzione "dualista" e quindi della distinzione tra strutture responsabili delle competenze statali delegate e uffici a cui erano imputabili le funzioni di matrice regionale. Si pensi, ad esempio, al settore dell'assistenza e della beneficenza pubblica. È invece apparso molto più naturale, per i governanti in carica e per gli apparati che ne supportavano l'azione, sposare l'opzione opposta, ossia quella di gestire contemporaneamente, spesso anche attraverso le stesse persone, l'applicazione di normative separate e l'osservanza di distinti procedimenti nelle materie interessate dall'operato di entrambi i livelli di governo.

È essenzialmente intorno all'Ufficio di Gabinetto della Presidenza, erede dell'analogha struttura già operante nel ventennio di vita della soppressa provincia di Aosta, che si è organizzato in tutto questo periodo lo svolgimento dei compiti assegnati dall'art. 4 del decreto luogotenenziale del 1945. Al suo sviluppo storico si è perciò voluto riservare una particolare attenzione. La sua impronta è rimasta fedele ai connotati iniziali, con un'innegabile continuità nel tempo. Tale impronta sussiste tuttora, rendendo questo ufficio un *unicum* nel panorama regionale italiano rispetto a tutte le strutture omonime che assolvono, con stile e modalità ben diverse, funzioni di differente natura al servizio dell'organo di vertice delle altre regioni.

Di fronte alla teorica possibilità di dare vita ad un apparato burocratico distinto dal resto dell'amministrazione regionale, il governo della regione ha dunque optato costantemente per la soluzione opposta, ossia per la diluizione dei compiti prefettizi all'interno di varie strutture regionali che operano nell'attuazione dei compiti propri dell'ente regionale.

Lo stesso schema è stato riprodotto anche quando nuove ed ulteriori funzioni si sono sviluppate, tanto per effetto dell'acquisizione di nuovi poteri normativi amministrativi da parte della Regione – come nel caso degli enti locali, per effetto della riforma dello Statuto avvenuta

con la l. cost. 23 settembre 1993, n. 2 – quanto in relazione alla diversa configurazione delle attribuzioni prefettizie che sono variate nel corso del tempo, come è avvenuto per far fronte a fenomeni nuovi come quello della migrazione extra-comunitaria.

La distinzione in seno agli uffici è rimasta invece più accentuata in ordine alla gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza, ambiti che si sono anche ampliati per effetto del sopravvenire di competenze e strutture tecniche dedicate come quelle dei Vigili del fuoco e della Protezione civile, dando vita a dipartimenti a sé stanti. Il mantenimento di una certa prevalenza dei caratteri più intensamente "prefettizi" si è registrato soprattutto negli apparati che svolgono compiti più rigorosamente sanzionatori, a loro volta sensibilmente cresciuti in conseguenza delle normative di depenalizzazione di determinati reati. Sono rari i campi in cui si sono sviluppati servizi specialistici e strutture di supporto che operano in regime di relativa separatezza rispetto al complesso di apparati amministrativi affidatari di compiti di maggior ampiezza.

La simbiosi fra le funzioni statali e quelle regionali è risultata invece in alcuni casi assolutamente naturale, con effetti significativamente vantaggiosi in termini di sinergia operativa e di economia di scala, come si è potuto riscontrare in ordine ai compiti organizzativi e di sorveglianza in materia elettorale e anagrafica.

Ai fini di una migliore comprensione della linea di sviluppo dell'intera amministrazione regionale riguardo alle mansioni di natura prefettizia ad essa delegate nella persona del suo Presidente, risulta decisiva la lettura diacronica dell'organizzazione archivistica dei servizi. È infatti proprio questa struttura ad averci rivelato più di qualunque altra il "debito genetico" della Regione legato alla continuità con il suo passato provinciale.

Diversamente da quanto potrebbe aspettarsi chi si avvicina a questi apparati amministrativi senza averne alcuna conoscenza, si è potuto accertare come non si sia mai posto, almeno finora, un problema di assimilazione in termini di regime giuridico e di trattamento economico tra il personale regionale che svolge funzione prefettizia e i quadri omologhi che operano in maniera del tutto analoga all'interno delle prefetture italiane.

Nel recente passato, è stato soltanto il costo generale del personale impiegato e delle attività svolte nell'interesse dello Stato ad aver fatto oggetto di un'analisi approfondita in sede tecnica. Ciò è avvenuto soprattutto sotto la spinta dell'acuirsi delle tensioni nel quadro dei negoziati finanziari tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, beneficiaria certo di un regime di riparto fiscale vantaggioso ma anche ormai gravata di consistenti (e crescenti) oneri che vanno a sostituirsi totalmente a quelli che altrimenti graverebbero sullo Stato qualora tali funzioni dovessero essere ricondotte in capo a quest'ultimo. Al fine di una corretta, seppur non particolarmente dettagliata, ricostruzione di questi oneri, il nostro studio ha potuto valersi di una puntuale ricognizione recentemente effettuata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*.

**4. Dalla teoria alla pratica.** – L'interesse di questo studio è accresciuto dalla possibilità che si è avuta di rilevare gli effetti pratici della concentrazione di funzioni in capo ad un unico organo in quattro campi diversi ma tutti allo stesso modo significativi. L'efficienza del sistema è infatti stata messa alla prova nell'arco degli ultimi vent'anni in diversi ambiti che hanno costituito banchi di prova significativi di cui si è qui cercato di rendere conto partendo dalle valutazioni espresse dai soggetti che sono stati più direttamente coinvolti in queste vicende.

Il primo di questi settori è quello della protezione civile, chiamato ad attivarsi di fronte a calamità naturali di varia natura e ampiezza che hanno interessato l'intera Valle – si pensi soprattutto all'evento alluvionale globale che ha colpito la regione dal 13 al 16 ottobre 2000 – o anche solo parte di essa. È stato utile interrogarsi sulla conduzione di queste varie esperienze anche per testare la validità di un modulo operativo che si pone in regime di maggior compattezza rispetto all'assetto normalmente osservato in altre realtà regionali.

Il secondo profilo sul quale abbiamo ritenuto necessario focalizzare l'attenzione è quello della viabilità e della mobilità internazionale. L'interrogativo che ci si è posti riguarda l'adeguatezza della struttura regionale nel mantenere il dialogo e la cooperazione ai migliori livelli possibili con le entità politico-amministrative che operano all'interno di due diversi ordinamenti (quello svizzero e quello francese) con cui il territorio della Valle d'Aosta confina.

Il terzo fronte di analisi è quello che ha interessato le problematiche di difesa della legalità e di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso: da questo punto di vista, la situazione che ha interessato di recente la Regione, con lo scioglimento per infiltrazioni mafiose del Consiglio comunale di Saint-Pierre, ha consentito di misurare nel concreto la funzionalità delle procedure seguite e l'effettivo rispetto dei caratteri di neutralità e garanzia che il vertice della Regione deve poter sempre assicurare nello svolgimento di compiti così delicati.

Infine, non era possibile immaginare, al momento in cui si sono gettate le basi di questa indagine, quanto il diffondersi dell'epidemia di coronavirus e le correlate necessità di carattere sia sanitario che socio-economico potessero mettere concretamente alla prova la capacità sistemica della Regione di fronteggiare l'emergenza mediante l'uso parallelo delle competenze proprie e di quelle oggetto di delega strutturale permanente da parte del governo.

Su tutti questi aspetti si presenteranno, nelle conclusioni di questo studio, alcune valutazioni di sintesi, per offrire al lettore la possibilità di farsi una propria opinione circa le valenze, positive o negative, di un diverso modo di concepire e condurre un'esperienza autonomistica. Un *modus operandi* che è, certo, frutto di eventi storici unici e irripetibili, ma anche di un'ormai consolidata cultura dell'autogoverno. L'intento di chi ha redatto questo studio non è stato – spero lo si vorrà riconoscere al termine della lettura del volume – ispirato a ragioni ideologiche preconcepite o teso a scopi di natura apologetica, ma si è orientato esclusivamente verso lo scopo di una miglior conoscenza di un versante finora troppo poco esplorato dell'ordinamento valdostano.

Al doveroso ringraziamento per tutti quanti, come esponenti politici, dirigenti ministeriali e regionali, studiosi o operatori tecnici e amministrativi, hanno contribuito generosamente alla riuscita di quest'indagine, fornendo pazientemente e con grande spirito collaborativo informazioni, documenti e valutazioni personali, aggiungiamo un nostro particolare apprezzamento per l'istituzione regionale – la Presidenza del Consiglio della Valle/*Conseil de la Vallée* con il suo Presidente Alberto Bertin, il suo Ufficio di Presidenza e le sue strutture dirigenziali – che ha commissionato questo studio e che ha lasciato a chi lo ha condotto la possibilità di operare con assoluta indipendenza scientifica nella ricerca e nella valutazione dei dati.



## Capitolo 1

### LA FUNZIONE PREFETTIZIA IN ITALIA FINO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA \*

SOMMARIO: 1. L'impronta napoleonica. – 2. Il Prefetto nell'Italia liberale. – 3. L'organizzazione burocratica delle prefetture. – 4. Il Prefetto nel regime fascista. – 5. I Prefetti della Liberazione. – 6. Il Prefetto nell'Assemblea costituente.

1. *L'impronta napoleonica.* – L'introduzione della figura del prefetto nell'ordinamento degli Stati italiani preunitari porta l'impronta di Napoleone Bonaparte che, rievocando il diritto romano analogamente a quanto già aveva fatto per altre funzioni pubbliche come quella consolare, ha voluto utilizzare il termine diffuso nell'antica Roma per qualificare una funzione nuova, ma che al tempo stesso riassumeva compiti già precedentemente svolti dagli intendenti regi<sup>1</sup>.

Si trattava di istituire un fiduciario con compiti sia di controllo che di esecuzione diretta, come strumento centrale della gestione amministrativa imperiale. Una sorta di “funzionario universale”, un *factotum* investito della rappresentanza del potere centrale nei dipartimenti creati all'interno degli Stati italiani nell'era napoleonica.

Il prefetto napoleonico incarna totalmente la concezione moderna dello Stato quale detentore unico ed esclusivo del potere pubblico. In questa veste, assume un ruolo da protagonista delle vicende sociali, economiche e politiche dei territori di assegnazione, all'interno dei quali si presenta come tutore esclusivo del pubblico interesse.

L'unica sostanziale eccezione alla generale applicazione di questo modello è opera del conte Francesco Melzi d'Eril, Vicepresidente della Repubblica italiana che nel 1802 prende il posto della Repubblica cisalpina. L'opzione “melziana” inaugura un originale sistema di co-amministrazione dei dipartimenti ad opera delle deputazioni provinciali e dei prefetti<sup>2</sup>.

Questa formula tende a mantenere uno spazio di potere autonomo in capo all'aristocrazia locale, instaurando un equilibrio con le neo-costituite autorità centrali, dei cui interessi i prefetti italiani esprimono in quel breve periodo solo una funzione tutoria e tutto sommato limitata. Questa deroga rispetto al modello generalizzato di ispirazione francese della prefettura cessa però nel 1805, con l'assunzione dei poteri da parte di Eugène de Beauharnais, in qualità di viceré del Regno d'Italia.

La stessa città di Roma, proclamata “imperiale e libera”, non si potrà sottrarre all'applicazione del modello prefettizio quando, diventata nel 1810 capoluogo di Dipartimento e

---

\* Di Roberto Louvin.

<sup>1</sup> H. COSTAMAGNA, *Pour une histoire de l'“Intendenza” dans les états de terre-ferme de la Maison de Savoie à l'époque moderne*, in *Il Bollettino storico-bibliografico subalpino*, LXXXIII, Torino, 1985, 373-467.

<sup>2</sup> N. DEL BIANCO, *Francesco Melzi d'Eril. La grande occasione perduta. Gli albori dell'indipendenza dell'Italia napoleonica*, Corbaccio, Milano, 2002.

“seconda città dell’Impero”, si conformerà al sistema amministrativo francese e sarà sottoposta ad un’amministrazione dipartimentale presieduta da un prefetto<sup>3</sup>.

Negli anni successivi, dopo la caduta del regime napoleonico, le autorità sardo piemontesi reintrodurranno temporaneamente l’istituto dell’intendente regio.

**2. Il Prefetto nell’Italia liberale.** – Nel periodo in cui si realizza l’Unità d’Italia, la determinazione circa il grado di fiducia da riconoscere alle classi di governo locale assume un carattere decisivo. Il nodo viene sciolto, provvisoriamente, a seguito della Pace di Villafranca, con la legge sabauda del 23 ottobre 1859, che stabilisce l’assetto amministrativo delle province annesse al Regno di Piemonte. L’idea di fondo è quella di allontanarsi quanto più possibile dalle tradizioni amministrative locali che vengono viste come ostacolo all’elevazione del potere centrale e della dignità nazionale. È il trionfo della cultura illuministica, che porta alla piena affermazione della sovranità, allo Stato di diritto e alla superiorità del diritto statale. Occorre quindi rafforzare le leve del controllo centrale sui territori, in particolar modo su quelli di recente annessione.

Il nuovo ordinamento non è accolto dappertutto con favore; il malcontento è vivo, in particolare nell’area lombarda dove si ritiene che il nuovo modello peggiori anziché migliorare le precedenti condizioni dell’amministrazione di tradizione austro-ungarica. E non sono pochi, a partire dallo stesso Conte di Cavour, a cogliere il rischio di un eccessivo accentramento con l’imposizione del modello francese per cui, come ricordava Giuseppe Saredo, «Ogni Prefetto è un Ministro nella provincia che governa»<sup>4</sup>.

Apprendo i lavori della Commissione straordinaria istituita presso il Consiglio di Stato, il Ministro dell’interno del governo Cavour, Luigi Carlo Farini, suggerisce di non trascurare l’importanza dei corpi intermedi generati dalla storia di quei territori, qualificandoli come «centri di forze morali, le quali, se fossero oppresse per pedanteria di sistema, potrebbero riscuotersi e risollevarsi in modo pericoloso, ma che, legittimamente soddisfatte, possono mirabilmente concorrere alla forza e allo splendore della nazione»<sup>5</sup>. È in sostanza l’idea, che risulterà però minoritaria e sarà abbandonata negli anni successivi, di preparare un ordinamento amministrativo che trovi il giusto equilibrio tra le ragioni dell’unità e della nuova statualità, da un lato, e le storiche libertà politiche locali, dall’altro.

Al vertice delle istituende (ma a quell’epoca non istituite) regioni avrebbe dovuto esservi un governatore, organo esecutivo della Regione dotato di un ruolo di rappresentanza anche del potere esecutivo centrale. Al di sotto di esso sarebbero stati collocati gli intendenti provinciali (ossia i prefetti).

Si tratta, a ben vedere, di un quadro amministrativo rimasto poi soltanto sulla carta, ma ancora teoricamente aperto alla possibilità che lo Stato italiano assumesse i caratteri di una federazione di stati.

La proposta del Farini, sostituito alla fine del 1860 da Marco Minghetti come Ministro dell’interno, lascia ancora spazio a questa opzione regionalista in cui la Regione è però vista piuttosto come entità transitoria e sperimentale, fornita di una struttura immaginata come consorzio permanente delle province e capeggiata dal governatore quale rappresentante unico del potere esecutivo di queste ultime. Intanto, il r.d. 9 ottobre 1861, n. 250 trasforma nomi-

<sup>3</sup> L. MADELIN, *La Rome de Napoléon. La domination française à Rome de 1809 à 1814*, Plon-Nourrit, Paris, 1906, 217-219.

<sup>4</sup> G. SAREDO, *Il prefetto nel diritto pubblico italiano*, in ID, *La nuova legge comunale e provinciale commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza*, vol. II, Utet, Torino, 1892, 36 ss.

<sup>5</sup> G. SAREDO, *La legge sull’amministrazione comunale e provinciale*, Utet, Torino, 1901, 27.

nalmente in prefetti i governatori delle province, in sottoprefetti gli intendenti di circondario e in consiglieri di Prefettura i consiglieri di governo.

Il successore di Minghetti, il Ministro Bettino Ricasoli, ritira nel gennaio del 1862 questa proposta e i progetti anteriormente formulati, nel timore che l'istituzione delle regioni possa compromettere l'unità statale faticosamente raggiunta, e orienta il percorso verso quella che sarà la l. n. 2248 del 20 marzo 1865, legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia (c.d. legge Lanza).

Osserviamo, quindi, fin dai primi anni del Regno d'Italia, l'emergere dell'istituzione prefettizia in un assetto che conserverà in maniera sostanzialmente stabile per moltissimo tempo. L'art. 3, allegato A, della legge Lanza, sotto il titolo «*Organizzazione amministrativa dello Stato*», dispone che «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 [...]; provvede [...] all'esecuzione delle leggi; veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, ed in caso di urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio; soprintende alla pubblica sicurezza, ha diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata; dipende dal ministro dell'interno, e ne eseguisce le istruzioni».

È la sanzione ufficiale della volontà ormai irremovibile di applicare una logica di marcata omogeneità amministrativa nell'esercizio del potere statale in periferia.

L'opzione regionalista è quindi definitivamente archiviata con il r.d. 20 marzo 1868, n. 2248, che approva il nuovo ordinamento comunale e provinciale del Regno. Sono ancora troppo fresche le memorie delle trascorse indipendenze e autonomie locali e si paventa il rischio che l'istituzione di organi politici nelle capitali antiche porti alla reviviscenza di pretese e rivendicazioni che si intendono in ogni modo evitare. E questo è anche il momento in cui si conferma appieno la stretta relazione del livello amministrativo provinciale con l'organo prefettizio.

Il prefetto è collocato dalla l. 30 dicembre 1888, ln. 5865 a capo della giunta provinciale amministrativa (GPA), organo collegiale con competenza in tema di giustizia amministrativa che rimarrà in esercizio per quasi mezzo secolo fino alla l. 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali.

La legge di pubblica sicurezza 30 giugno 1889, n. 6144, recante il nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che resterà in vigore fino al 1926, rafforza intanto il ruolo guida del prefetto nel mantenimento dell'ordine pubblico e di conseguenza incrementa anche la possibilità di questo stesso funzionario dello Stato di svolgere un'intensa attività di "*intelligence*".

I primi decenni del nuovo Stato italiano rafforzano l'immagine – e la sostanza – dei prefetti "politici": il rapido succedersi di diversi governi nel regime parlamentare e la pluralità di influenze che si manifestano (da parte della Corte, dei potentati politici locali, della massoneria ...) hanno un ruolo determinante al momento della scelta dei prefetti che operano in maniera prevalente come emissari ed agenti elettorali del governo e delle forze politiche al potere. È questa ingerenza nelle dinamiche elettorali locali ad attirare i fulmini, nella successiva ricostruzione storica, di intellettuali come Gaetano Salvemini che non sarà tenero nei suoi giudizi sul servilismo dei prefetti rispetto al governo proprio a proposito della manipolazione delle elezioni, soprattutto nel meridione d'Italia.

Viene progressivamente in evidenza anche il loro ruolo centrale nella fitta rete del potere locale, con la necessità di intrattenere continui rapporti a tutto campo con l'insieme delle autorità locali, siano esse religiose, civili, militari, giudiziarie ecc. E non va nemmeno sottovalutato il relevantissimo ruolo sociale che svolgeranno i prefetti, soprattutto nel periodo giolittiano, nella mediazione dei crescenti conflitti in materia di lavoro. Non a caso è proprio sot-

to la presidenza di Giolitti che prende corpo la figura del vero e proprio prefetto amministrativo<sup>6</sup>.

Sotto altro profilo, gli ultimi anni del XIX secolo porteranno il segno delle politiche di Francesco Crispi, con il tentativo di costruire uno Stato tendenzialmente dirigista, mentre agli inizi del nuovo secolo, sotto la guida di Giolitti, lo Stato amministratore si metterà al servizio di nuove politiche di sviluppo. Ben lungi dall'aver solo la funzione di garante della legalità e di "messaggero" del potere centrale verso i territori, il prefetto assicura anche una funzione di carattere ascendente, attirando l'attenzione dei centri politici romani riguardo alle istanze che emergono dalle periferie.

La prefettura è dunque un centro permanente di ascolto, di attenzione, di sintesi degli umori locali che porta le spinte dei territori al livello superiore cercando di condizionarne i comportamenti. Per questo vi sarà anche chi, come il senatore del Regno Luigi Zini, sul finire dell'Ottocento, da storico e attento studioso delle dinamiche di governo, si spingerà – arditamente ma discutibilmente – fino a definire il prefetto come *defensor civitatis*. Anche secondo Alberto Acquarone, l'azione del prefetto non sarebbe stata orientata a soffocare la vita locale, ma al contrario esso si sarebbe spesso rivelato come «suscitatore di energie nella fiacca vita politica locale»<sup>7</sup>.

Sul versante "discendente", oltre ai compiti generali che gli sono propri, il prefetto si trova invece a svolgere l'ufficio di capo della polizia nonché, all'occorrenza, quella di commissario governativo per i comuni le cui amministrazioni siano state disciolte dall'autorità.

L'affinamento dell'organizzazione prefettizia è operato dal testo unico della legge comunale e provinciale approvato con r.d. 21 maggio 1908, n. 269 e meglio specificata nel regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale<sup>8</sup>. Questa normativa costituirà il "calco" sulla cui base si strutturerà l'operato delle prefetture, con una ripartizione peculiare degli uffici di prefettura e sottoprefettura che giova qui richiamare nelle sue linee essenziali per l'indubbio rilievo che avrà nella fase in cui sarà "vertebrata" amministrativamente la futura Regione valdostana.

**3. L'organizzazione burocratica delle prefetture.** – L'organizzazione burocratica delle prefetture è ripartita secondo lo schema del r.d. 12 febbraio 1911, n. 297, nel Gabinetto (competente per Affari riservati, Personale della prefettura, sottoprefettura e degli altri uffici governativi, Sindaci, Associazioni, Avvenimenti politici, Emigrazione, Rapporti con le autorità politiche e militari, Stampa, Affari diversi) e in una serie di Divisioni, così articolate:

*Divisione prima:*

1. Incanti e contratti nell'interesse dello Stato – Approvazione di contratti stipulati dall'Intendenza di finanza – Cauzioni – Rilascio di copie di atti – Legalizzazione di firme – Naturalità e cittadinanza – Dazio consumo governativo – Tasse e Demanio – Esattorie – Ricevitoria provinciale – Asse ecclesiastico – Personale della Commissione provinciale e delle Commissioni mandamentali per le imposte dirette – Belle arti – Antichità – Culto – Affari non attribuiti ad altre divisioni.

2. Protocollo generale – Archivio – Biblioteca – Copisteria – Spedizione – Pubblicazione, diramazione e conservazione delle leggi e degli atti del Governo.

<sup>6</sup> S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983.

<sup>7</sup> A. ACQUARONE, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Jovene, Napoli, 1972, 162.

<sup>8</sup> R.d. 12 febbraio 1911, n. 297.

*Divisione seconda:*

1. Affari comunali e provinciali – Circoscrizioni – Liste elettorali politiche e amministrative – Elezioni – Demani comunali.
2. Istituzioni di beneficenza e affari relativi.

*Divisione terza:*

1. Igiene e sanità pubblica.
2. Leva e servizi militari. Tiro a segno nazionale – Milizia territoriale.
3. Servizio forestale – Miniere e cave – Pesì e misure – Fiere e mercati – Affari diversi di agricoltura, industria e commercio.
4. Carceri – Lavoro nelle prigioni – Personale di custodia – Mantenimento dei detenuti.

*Divisione quarta:*

Lavori pubblici – Viabilità – Ferrovie, tramvie, automobili – Espropriazioni – Bonifiche – Poste, telegrafi e telefoni – Affari diversi relativi all'Amministrazione dei lavori pubblici.

Ragioneria.

1. Contabilità dello Stato – Servizio di cassa della prefettura – Conto corrente con la tesoreria provinciale e conti correnti per ciascun servizio.

2. Contabilità dei Comuni, della Provincia e degli altri corpi morali sottoposti a tutela e vigilanza governativa.

Ufficio del provveditore agli studi.

Amministrazione scolastica provinciale, istruzione primaria, secondaria e tecnica – Scuole d'arti e mestieri – Scuole agrarie – Istituti speciali.

Ufficio di pubblica sicurezza.

1. Polizia giudiziaria e amministrativa.

2. Protocollo ed archivi speciali.

Oltre ad essere interessante per una ricognizione generale ma concreta delle vastissime competenze prefettizie, questa enumerazione permette a chi studia e conosce l'organizzazione amministrativa attuale valdostana di ritrovare puntualmente la grande maggioranza degli ambiti in cui ancora oggi essa opera attraverso il cumulo delle competenze regionali con quelle provinciali.

Con il passare degli anni, si fa progressivamente strada nell'ordinamento italiano l'idea di una sostanziale insostituibilità del Prefetto come elemento imprescindibile dell'organizzazione amministrativa statale. È un'idea che vede fra i suoi sostenitori anche uno dei massimi amministrativisti italiani, Oreste Ranalletti, che ritiene in termini evidentemente paradossali, che lo Stato potrebbe fare a meno di giudici e parlamentari, ma non di funzionari di questo genere<sup>9</sup>.

4. *Il Prefetto nel regime fascista.* – Fin dai suoi primi anni di vita, il regime mussoliniano conferisce ai prefetti un'assoluta centralità nella gestione e nel controllo di tutte le funzioni statali che si svolgono al livello delle singole province.

La l. 3 aprile 1926, n. 660, «*Estensione delle attribuzioni dei Prefetti*», dispone infatti che «I Prefetti provvedono ad assicurare, in conformità con le generali direttive del Governo, unità d'indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli Enti

---

<sup>9</sup> Citato da E. GUSTAPANE, *Una ricerca sui prefetti tra fascismo e democrazia*, in *Le Carte e la Storia*, fasc. 1, Il Mulino, Bologna, giugno 2009, 48.

locali, entro l'ambito delle rispettive Provincie, coordinando l'azione di tutti gli uffici pubblici ed 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».

Poco più tardi, la circolare del 5 gennaio 1927 di Mussolini ai prefetti insisterà sul ruolo di vertice a loro affidato per ogni aspetto della vita provinciale. Viene evidentemente promossa la "fascistizzazione" del Prefetto che verrà appunto spesso in seguito qualificato con l'appellativo di "Prefetto fascista", cambiando la fisionomia e lo stile propri della figura e abbandonando decisamente la cifra della neutralità amministrativa.

L'avvento del nuovo regime provoca però anche l'immissione nei ranghi prefettizi di molti titolari di rilevanti incarichi all'interno del Partito Nazionale Fascista. Da un'accurata ricognizione effettuata da Alberto Cifelli<sup>10</sup> risulta che circa un terzo dei prefetti nominati nel ventennio (precisamente 102 su 332) è di estrazione politica, avendo sovente assolto nel periodo precedente funzioni di primo piano nel PNF, ed è anche in alcuni casi privo perfino della laurea in giurisprudenza necessaria per accedere alla carriera prefettizia.

La legge del 1926 fornisce ai prefetti poteri propri che gli stessi sono in grado di esercitare sia sul terreno amministrativo che in campo politico, fenomeno che porta in più d'una circostanza a veri e propri abusi. Anche laddove non vi è una diretta e precisa adesione all'ideologia del nuovo regime, si deve riconoscere che «la pressione effettuata dall'apparato fascista sul corpo prefettizio e, in particolare, sui prefetti in sede sia stata costante e penetrante al punto da determinare nei cosiddetti prefetti politici e non solo (...) forme di silente acquiescenza o di subordinata ubbidienza»<sup>11</sup>.

Guido Melis, uno dei massimi storici dell'amministrazione italiana, ritiene peraltro che, malgrado la provenienza di molti prefetti dai ranghi del partito fascista, il fenomeno non avrebbe assunto un rilievo eccessivo perché questi prefetti di matrice fascista sarebbero stati utilizzati nella maggior parte dei casi fuori dalle sedi principali e più prestigiose dove regolarmente erano nominati prefetti di carriera. Il fatto che molti di questi prefetti-politici siano stati destinati a sedi meno importanti e più periferiche deve però essere qui rimarcato perché proprio sotto il regime fascista prende avvio per la prima volta la prefettura in Valle d'Aosta, dove la presenza di una consolidata minoranza linguistica e la collocazione al confine dello Stato sottolineano il carattere squisitamente politico della funzione.

Benché Benito Mussolini abbia sempre considerato a tutti gli effetti il Prefetto come la più alta autorità della Provincia, non mancano all'epoca conflitti anche aperti tra i prefetti e i segretari provinciali del Partito nazionale fascista. Il governo tiene però sempre ferma questa superiorità gerarchica, come ribadirà più tardi anche il r.d. 3 marzo 1934, n. 383, «*Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale*», il cui art. 19 non lascia adito a dubbi al riguardo riaffermando che «Al Prefetto fa capo tutta la vita della provincia, che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive».

Questo complesso di circostanze spiega bene la successiva viscerale reazione anti-prefettizia degli oppositori del governo. Tra questi, il caso più celebre è senz'altro quello di Luigi Einaudi che, in uno scritto del 1944 noto come «Via il Prefetto!», indica la soppressione di questa carica come condizione ineludibile per l'instaurazione della democrazia in Italia<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> A. CIFELLI, *I Prefetti del Regno nel ventennio fascista*, SSAI, Roma, 1999.

<sup>11</sup> C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 50.

<sup>12</sup> Luigi Einaudi pubblicò questo scritto sul supplemento alla Gazzetta Ticinese il 17 luglio 1944, firmandolo con lo pseudonimo *Junius* sotto il titolo «*L'Italia e il secondo Risorgimento*».

Il punto centrale della tesi sostenuta all'epoca dal futuro Presidente della Repubblica è che occorre esaltare il più possibile il valore delle autonomie dei territori e stimolarne la crescita, in opposizione alla degenerazione indotta dalla burocrazia, da procedimenti, regolamenti, leggi e circolari inutili e farraginosi. Solo una decisa svolta in questa direzione avrebbe messo al sicuro le future istituzioni da pratiche nefaste di corruzione e raccomandazione. Secondo Einaudi, «le prefetture appartengono a un modello di Stato diverso da quello di oggi» e occorre trarre le necessarie conclusioni da questa constatazione.

La prospettazione einaudiana non è un fatto isolato. Anche Guido Carli, futuro governatore della Banca d'Italia e Ministro del Tesoro, considererà più tardi i prefetti dell'epoca successiva alla caduta del regime fascista come un grave ostacolo allo sviluppo del liberismo economico per il sostegno che daranno alle posizioni dei sindacati e a talune posizioni di resistenza riguardo a queste politiche da parte del mondo cattolico<sup>13</sup>.

Uno sguardo d'insieme del ruolo svolto dai prefetti nel ventennio porta anche a considerare il loro decisivo contributo nella massiccia statalizzazione delle funzioni economiche che si registra in seguito alla prima guerra mondiale e durante il fascismo. Occorre infatti ricordare che, a partire dalla fine degli anni Venti, lo "Stato imprenditore" è visto come l'antidoto necessario alla pesante crisi economica e come un elemento insostituibile per il perseguimento della via italiana al capitalismo.

**5. I Prefetti della Liberazione.** – Per una breve stagione, al momento della liberazione, è il CLNAI (Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia) a nominare dei prefetti provenienti dalla società civile scegliendoli per la loro elevata caratura culturale e morale (tra gli altri, Ettore Troilo, Enrico Martino e Carlo Galante Garrone).

Con la successiva "normalizzazione" amministrativa e l'affievolirsi del cosiddetto "vento del Nord", dai più questo fatto è considerato come una contingenza eccezionale dal punto di vista storico e istituzionale, e infatti si ritornerà rapidamente alla nomina di prefetti di carriera appartenenti direttamente al corpo burocratico dello Stato centrale.

Non va d'altra parte dimenticato che quell'esperienza eccezionale era maturata in un clima di confusione e precarietà istituzionale, allorquando vigevano oltretutto in Italia diversi regimi normativi: dal governo della Repubblica sociale sotto il comando tedesco al Nord al governo militare alleato al sud, da quella del Regno d'Italia sino a quella delle zone già liberate dai comitati di liberazione nazionale al Nord<sup>14</sup>.

In un quadro di tale complessità e contraddittorietà, la continuità dell'apparato burocratico-amministrativo prefettizio, benché secondo modalità differenti nelle varie parti del territorio nazionale, agli occhi delle autorità dell'Italia liberata, apparirà ad alcuni, nel complesso, un punto fermo rassicurante. Il ripristino formale dello *status quo ante* trova dunque fondamento principalmente nel sostanziale rifiuto da parte di quasi tutti i partiti politici (dal partito comunista alla democrazia cristiana attraverso gli stessi liberali) di proseguire nel solco delle istituzioni "rivoluzionarie" promosse dai CLN. Tale ipotesi sembra infatti porsi in contrasto con l'ampia convergenza politica avviata dalla svolta di Salerno che suggerisce il ripristino della continuità riguardo alla figura del prefetto di carriera, in assenza, come si vedrà, di precise alternative.

**6. Il Prefetto nell'Assemblea costituente.** – Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente e

<sup>13</sup> G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1996.

<sup>14</sup> M.S. GIANNINI, *Apparati amministrativi*, in *La nascita della Repubblica. Atti del Convegno di Studi storici*, Archivio Centrale dello Stato, Roma, 4-5 giugno 1987.

in particolare all'interno della Sottocommissione dei 75, il tema riemerge con forza, in connessione con la questione della riforma dello Stato<sup>15</sup>.

La discussione si concentra soprattutto su alcuni aspetti particolarmente problematici dell'istituzione prefettizia. Si tratta innanzitutto di evitare il rischio che si ripropongano gli eccessi riscontrati in passato e che molti vedono collegati al potere prefettizio di adottare in caso di urgenza i provvedimenti imposti dalle circostanze in forza dell'art. 19 della legge comunale e provinciale, un potere marcatamente rafforzato dalla legislazione "fascistissima" del 1926. Tale potere aveva dato luogo ad evidenti abusi e la sua elasticità sembrava poter mettere ancora in pericolo la tutela dei diritti e delle libertà di fronte a una malintesa applicazione del principio di legalità.

A questo aspetto si ricollega anche la preoccupazione circa la progressiva estensione che avevano avuto nei decenni precedenti le prefetture a discapito dei compiti assegnati agli altri organi periferici dei ministeri e agli stessi enti locali. È quindi concordemente avvertita dai costituenti l'esigenza di procedere ad una riduzione della sfera delle funzioni prefettizie. Resta infine da sciogliere il nodo della separazione tra le funzioni amministrative e i compiti politici del prefetto, soprattutto in tema di pubblica sicurezza.

La Seconda Sottocommissione «Organizzazione dello Stato» giunge all'auspicio che, quale che debba essere la determinazione ultima in ordine alla sopravvivenza o meno della figura istituzionale del Prefetto, si arrivi in ogni caso allo smantellamento della sovrastruttura che nella stessa aveva assunto una netta "ispirazione autoritaria".

È del giurista cattolico-liberale Arturo Carlo Jemolo la proposta, rimasta però isolata all'interno della Seconda Sottocommissione, che si proceda subito a sostituire, nelle province, il Prefetto con un altro funzionario nominato dal governo, dotato di competenze più limitate e meglio specificate ed esclusivamente riconducibili ai settori di pertinenza del Ministero dell'Interno. In questo contesto, i compiti di natura più propriamente politica relativi alle funzioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza sarebbero stati conferiti invece ad un organo elettivo e rappresentativo della comunità regionale ovvero di gruppi di province. Si può percepire, in questa visione, una forte consonanza con l'orientamento che sarà assunto in quel periodo riguardo alla Valle d'Aosta.

Un precedente autorevole di quegli anni deve essere anche ricordato, ossia la nomina dell'Alto commissariato per la Sicilia, organo istituito nel 1944 dal Regno d'Italia del Sud per il governo dell'isola e successivamente mantenuto anche dallo Statuto approvato dalla Costituente, con il compito di sovrintendere a tutte le Amministrazioni statali, civili e militari in Sicilia, di dirigere e coordinare l'azione dei Prefetti e delle altre Autorità civili, di assicurare loro unità di indirizzo e di partecipare (senza voto deliberativo) alle sedute del Consiglio dei ministri quando fossero trattati argomenti riguardanti la Sicilia.

Un pallido riflesso di questa figura forte di commissario governativo si ritroverà in seguito nell'art. 124 – ora abrogato – della Costituzione repubblicana<sup>16</sup> secondo cui «Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione sovrintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione».

Molto dibattuta in sede di Costituente è anche l'ipotesi di trasformare la carica prefettizia in carica elettiva, ma alla fine si riterrà che questa opzione si sarebbe troppo facilmente potuta prestare ad una perdita del carattere di terzietà dell'amministrazione rispetto all'azione amministrativa intesa come complesso di attività tendenzialmente esecutive di un comando legisla-

---

<sup>15</sup> Cfr. Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione della Seconda Sottocommissione: «organizzazione dello Stato»*, Failli, Roma, 1946.

<sup>16</sup> Oggi abrogato dall'art. 9, comma 2, della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

tivo ovvero politico generale e caratterizzate da un contenuto quasi del tutto vincolato, a tutto vantaggio della parzialità degli interessi propugnati dal partito di cui il prefetto sia eventualmente espressione.

Con il rigetto dunque della proposta Jemolo, pur unanimemente ritenuta di grande interesse, si accantona sostanzialmente la riflessione in attesa di eventuali decisioni radicali dell'Assemblea quanto alla riorganizzazione completa della forma di Stato su basi totalmente nuove.

L'estrema cautela della maggior parte delle forze politiche nel corso del dibattito e il finale propendere per una "non" decisione al riguardo denuncia un'evidente mancanza di chiarezza nei progetti di riorganizzazione della macchina statale. La questione prefettizia non poteva evidentemente essere totalmente ricondotta (e risolta) nel quadro del solo riordino del sistema delle autonomie locali e del decentramento.

Il tema della sopravvivenza o meno della figura del prefetto assume oltretutto caratteri altamente simbolici, come emerge anche in modo lampante dalla Relazione introduttiva presentata il 27 luglio 1946 da Gaspare Ambrosini, apertamente critico riguardo al centralismo burocratico proprio sia dello Stato liberale che di quello fascista, che pone in maniera molto netta l'alternativa tra il mantenimento e l'abolizione dell'ufficio del prefetto.

Si palesa perciò in quel momento l'esistenza di un ampio fronte "abolizionista", con «un consenso pressoché unanime sulla esigenza di sopprimere l'istituto prefettizio, in omaggio a quella nuova impalcatura democratica dello Stato che richiedeva, quasi a fini "propiziatori", il sacrificio non solo simbolico di un istituto istintivamente ricondotto allo Stato accentratore del periodo monarchico-liberale e allo Stato autoritario del regime fascista»<sup>17</sup>.

È doveroso rimarcare che, all'interno della Seconda sottocommissione, la voce più alta a sostegno della soppressione dell'istituzione prefettizia come *conditio sine qua non* per la riorganizzazione su basi democratiche dello Stato è quella di Emilio Lussu<sup>18</sup>. E non a caso sarà proprio lo stesso Lussu di lì a pochi mesi ad assumere il compito di relatore dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta all'interno dell'Assemblea costituente.

Il Presidente dell'Assemblea Umberto Terracini, pur ribadendo l'aspirazione unanime alla soppressione della figura prefettizia, sollecita però il ritiro dell'emendamento presentato a tal fine da Emilio Lussu. Quest'ultimo si vede costretto a ripiegare sulla più moderata e sfumata posizione espressa dall'ordine del giorno presentato dall'onorevole Piccioni, interamente centrato sulla forma regionalistica – e in certo senso "fondativa" del futuro assetto regionale repubblicano – ma assolutamente evasivo riguardo alla figura del Prefetto<sup>19</sup>.

L'ordine del giorno Piccioni è approvato il 1° agosto 1946, quando già sono state conferite con decreto del Luogotenente del Regno Umberto II al Presidente del consiglio della Valle «tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al prefetto e al presidente della deputazione provinciale»<sup>20</sup>.

In sostanza, la Seconda Sottocommissione si rivela incapace di scindere la questione prefettizia dal tema più generale della riorganizzazione delle autonomie locali e dando oggettivamen-

---

<sup>17</sup> A. ALBANESE, *Ruolo e vicende di una figura "interstiziale" fra politica e amministrazione nel periodo transitorio, parte terza*, in *Riv. amm. pubbl.*, 105, 2002, 35.

<sup>18</sup> Si veda in proposito: Seconda Sottocommissione, Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946, 15.

<sup>19</sup> G. DEMURO, R. LOUVIN, *Emilio Lussu, Emile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Le Château, Aosta, 2017, 59.

<sup>20</sup> D.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 545, art. 4.

te così prova di una grave carenza di immaginazione nel prospettare soluzioni alternative credibili all'istituto vigente.

La silenziosa sopravvivenza dell'istituto prefettizio è dunque soprattutto conseguenza della mancanza, in quel momento, di una precisa soluzione di ricambio. La risorsa tecnica e culturale dell'apparato prefettizio rimane così fondamentale e la sopravvivenza dell'ufficio si legherà sempre di più, negli anni successivi, alle sorti dell'ente provinciale di cui rimane ugualmente ancora incerta fino all'ultimo, in sede costituente, la sopravvivenza.

La Seconda Sottocommissione si limiterà finalmente a proporre, nel corso della seduta del 18 dicembre 1946, un comma aggiuntivo che, in maniera piuttosto circonvolta ed oscura, avrebbe dovuto collocarsi al termine di quella che era destinata a diventare l'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Con esso sarebbe stata disposta soltanto la soppressione delle funzioni di controllo in capo al prefetto («Sino a che non sia approvata la nuova legge sugli enti locali, saranno applicate le norme del R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, del d.lgs.lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 e del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, sostituita all'Amministrazione provinciale l'Amministrazione regionale, e sostituito l'organo di controllo al prefetto e alla Giunta provinciale amministrativa»). Anche questa proposta verrà però successivamente accantonata dall'Assemblea.

Alla fine, l'Assemblea costituente decide dunque ... di non decidere.

La questione del mantenimento o meno della figura prefettizia sarà infatti rimessa interamente al legislatore ordinario. Invero, come già rilevato e come nota acutamente Guido Melis, è soprattutto per mancanza di immaginazione che i Costituenti non riescono a definire «un modello amministrativo, diverso da quello fondato sul modello gerarchico ministeriale, sul centralismo come garanzia dell'unità nazionale, sulla continuità degli uomini e della cultura amministrativa»<sup>21</sup>.

Malgrado resti ancora diffuso, soprattutto nelle file dei socialisti, l'intento di sopprimere questa istituzione, promuovendone una nuova versione eventualmente a carattere elettivo, riaffiorano progressivamente spinte più conservatrici tendenti a garantire che in sede locale rimanga in vigore senza eccessivi stravolgimenti l'istituto prefettizio.

A fare da contrappeso, in aula, alle posizioni più radicalmente innovatrici è l'intervento dell'ex Presidente del consiglio Francesco Saverio Nitti, più esplicito di chiunque altro circa la necessità di rimandare alle future camere una più ponderata valutazione della questione. Senza mezzi termini, Nitti dichiara che il prefetto rappresenta la necessaria stabilità («Il governo non potrebbe fare nulla se i prefetti venissero a scomparire»<sup>22</sup>) e che, qualora lo si fosse soppresso, non vi sarebbe stato argine al disordine. Questa conclusione trova orecchie attente e si preferisce di conseguenza rinviare alla legislazione successiva l'intera questione, ritenendosi comunque praticamente acquisita la sostanziale insopprimibilità dell'istituto prefettizio in quanto organo «necessario» per evitare disordini e agitazioni e per prevenire possibili cause di malcontento.

Per Nitti, inoltre, la soluzione adottata per la Valle d'Aosta è un gravissimo errore e la presa di posizione dell'anziano *leader* antifascista, già Presidente del Consiglio dei ministri del Regno negli anni 1919-1920, non manca di dare fiato ad una campagna che ha un'enorme risonanza in senso contrario alla concessione delle autonomie, mettendo in dubbio la stessa volontà della Costituente di riconoscere i regimi autonomistici già in essere. Il 9 febbraio 1946, in un articolo sulla Gazzetta d'Italia, lo stesso Nitti lancia un virulento attacco frontale all'auto-

<sup>21</sup> G. MELIS, *La pubblica amministrazione*, in M. DE NICOLÒ (a cura di), *Costituente, Costituzione, riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1988, 58.

<sup>22</sup> Intervento di Francesco Saverio Nitti all'Assemblea costituente nella seduta del 6 giugno 1947.

nomia della Valle d'Aosta: «In questo succedersi di tendenze autonomistiche, di errori, di violenza, vi è stata anche una terribile farsa: l'autonomia concessa dal Governo con effetto immediato alla Valle d'Aosta»<sup>23</sup>.

Su una posizione attendista e mediana si attesta Alcide De Gasperi, affermando che «un prefetto repubblicano (fino a che le nuove leggi autonomistiche non abbiano modificato l'organismo pubblico) deve essere più forte, più dignitoso, più rispettato che mai, perché egli incarna la democrazia»<sup>24</sup>.

I concetti chiave intorno a cui ruota, comunque, tutto il dibattito in Assemblea sono quelli di armonizzazione, coordinamento e mediazione, e, grazie all'attenta opera di conciliazione del presidente della Commissione dei Settantacinque, Meuccio Ruini, si finisce per eliminare ogni riferimento alla funzione prefettizia dal testo finale del progetto di Costituzione.

A nulla vale anche l'ultimo *baroud d'honneur* dell'inflessibile "Cavaliere dei rossomori"<sup>25</sup>, Emilio Lussu, che tenta ancora una volta *in extremis* di riproporre la soppressione dell'istituto prefettizio con un emendamento all'articolo avente ad oggetto il commissario del governo, emendamento che dovrà poi *oborto collo* ritirare in seguito alle pressioni di Ruini e di Terracini.

---

<sup>23</sup> Citato da A. LUCAT, *I progetti di autonomia e di statuto della Valle d'Aosta ...*, in *Istituto storico della Resistenza in Valle d'Aosta. Questioni di storia della Valle d'Aosta contemporanea*, 2, 1988.

<sup>24</sup> Seduta dell'Assemblea costituente, 25 luglio 1946, 348.

<sup>25</sup> Dal titolo della biografia ad opera di G. FIORI, *Il cavaliere dei Rossomori: vita di Emilio Lussu*, Il Maestrale, Nuoro, 2010.



## Capitolo 2

### LA FUNZIONE PREFETTIZIA IN ITALIA IN SEGUITO ALL'APPROVAZIONE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA \*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Prefetto della ricostruzione. – 3. I tentativi di ripensamento. – 4. Una riforma inattuata. – 5. Alcune recenti proposte di soppressione. – 6. Al termine del percorso.

1. *Introduzione.* – L'istituto prefettizio in Italia nel secondo dopoguerra ha avuto uno sviluppo per così dire sinuoso, alternando momenti di grande slancio e periodi d'ombra, in un susseguirsi di fratture e di rilanci.

Accanto ad elementi che presentano caratteri di ambiguità, è dato riscontrare una formidabile capacità di adattamento di questa figura rispetto alle alterne vicende dell'instabile quadro politico e istituzionale del Paese.

Paradossalmente, l'istituto della "Prefettura", che pure figura tra le più antiche istituzioni dello Stato italiano, ha subito sul piano normativo pochissimi mutamenti, a dispetto di un fortissimo dinamismo interno e di reiterate contestazioni. Grazie al suo carattere in un certo senso anfibio, in grado di adattarsi a diversi compiti – non a caso è stato definito anche *une bonne a tout faire* – il Prefetto ha saputo adeguarsi in autonomia e con straordinaria duttilità, a seconda delle epoche e delle necessità, ai più diversi contesti<sup>1</sup>.

La complessità di queste vicende ha spesso trovato nella figura del Prefetto lo strumento di sintesi tra gli interessi generali dell'ordinamento statale, i bisogni e le istanze locali. Sul Prefetto sono nel complesso sempre gravati compiti primordiali di tutela dell'ordine pubblico e di garanzia del corretto funzionamento generale dell'apparato amministrativo statale e non solo. Ne è derivata necessariamente una fisionomia controversa che ha talvolta fatto evocare l'immagine di un "Giano bifronte".

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana sancisce comunque – e a questo non fa certo eccezione la connotazione propria del Prefetto – una svolta definitiva, accantonando il criterio tradizionale della preminenza del diritto statuale e della legge come immediata espressione dello Stato sovrano, per accogliere un'idea differente di supremazia della Costituzione in conformità con lo sviluppo generale del costituzionalismo moderno nel mondo occidentale.

Ribaltando l'impostazione culturale e politica originaria che stava alla base della formazione dello Stato unitario, i costituenti optano infatti per un assetto istituzionale regionale, una forma di Stato "intermedia", né accentrata, né federale, nella quale si ritiene possibile che coesistano il principio unitario e l'esercizio dell'autogoverno delle comunità regionali, secondo l'equilibrata sintesi espressa dall'art. 5 Cost.: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze del-

---

\* Di Roberto Louvin.

<sup>1</sup> Come ben illustrato nell'opera di N. RANDERAAD, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma, 1997.

l'autonomia e del decentramento». La nascita dello Stato delle autonomie costringe pertanto a revisionare l'intero impianto culturale dell'istituzione e a riformare le pratiche riguardanti la missione prefettizia.

La chiara e salda collocazione dell'Italia fra i paesi democratici, al termine della seconda guerra mondiale, porta inoltre l'intero ordinamento a sposare i principi, ormai costituzionalmente sanciti, dell'invulnerabilità dei diritti della persona e dell'eguaglianza fra tutti cittadini.

È in questa luce che occorre dunque collocare d'ora in poi la nostra analisi per comprendere l'evoluzione che hanno subito le funzioni prefettizie dal 1948 ad oggi, dopo che l'istituto prefettizio è riuscito a traversare pressoché indenne la tempesta della Costituente in cui aveva rischiato di naufragare.

L'antica figura del Prefetto si sviluppa in un costante movimento ondulatorio, come una sorta di pendolo, ma segue un preciso *fil rouge* in una società sempre più frammentata e dalla quale emerge un crescente numero di domande: il Prefetto resta portatore di una cultura istituzionale "forte", in grado di capire e interpretare la complessità di un mondo in rapida evoluzione. È detentore di una cultura della decisione e della mediazione che gli consente di realizzare, attraverso l'azione quotidiana delle istituzioni, una sintesi generale. In pratica, il Prefetto è anche portatore, oltre che di un'importante tradizione storica, di una vera e propria "grammatica professionale" che lo rende capace di cogliere il senso delle intemperie che provengono dalla sfera politica e di proporre adeguate risposte alle plurime espressioni di disagio e alle aspirazioni provenienti dalla cittadinanza<sup>2</sup>.

Innumerevoli sono quindi le qualifiche che gli verranno attribuite dagli studiosi della pubblica amministrazione: «suscitatore di energie»; «sarto istituzionale»; «cerniera tra Stato e società»; «sentinella dei diritti»; «sensore della comunità locale»; «sismografo dei fenomeni sociali»; «midollo spinale» delle Istituzioni; «lettore istituzionale del territorio». In sostanza, il Prefetto si atteggia ad arbitro fra le istituzioni locali, non è un semplice burocrate-notaio, ma si ritaglia anche un ruolo essenziale come "garante" che opera attivamente per assicurare la legalità e l'efficacia dell'amministrazione al crocevia di quelli che Luciano Vandelli nel corso del Convegno *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, tenutosi alla prefettura di Bologna il 6 dicembre 2010, ha indicato come i tratti caratteristici del rapporto centro periferia in Italia: lo squilibrio oggettivo tra settentrione e meridione, il radicamento storico delle autonomie locali e dei comuni e il valore dell'uniformità necessaria per regole, assetti organizzativi e modalità di azione ...<sup>3</sup>.

**2. Il Prefetto della ricostruzione.** – Nel secondo dopoguerra è il Prefetto della ricostruzione che promuove il dialogo con gli industriali e le forze sindacali, cerca di agevolare l'organizzazione della moderna economia allacciando rapporti anche con il mondo della cultura, della ricerca e della tecnologia, talvolta sopravanzando anche le società locali più restie a cambiare. È un Prefetto che deve operare a tutto campo, mettendo per così dire le mani nel motore di una macchina sociale sempre più complessa.

L'opera di ridefinizione del ruolo procede silenziosamente, lontana dai riflettori dello scontro politico sulla scena pubblica, e non tutti i commenti al riguardo sono positivi. Particolarmente duro è il giudizio di Piero Calamandrei, secondo cui ci si è limitati a «raschiare i simboli fascisti dallo stucco degli stemmi sabaudi, e per il resto lasciar tutto come prima, in modo da

<sup>2</sup> E. ALBANESE, *Ruolo e vicende di una figura "interstiziale" fra politica e amministrazione nel periodo transitorio ...*, cit., p. 50.

<sup>3</sup> L. VANDELLI, intervento al Convegno *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, Prefettura di Bologna, 6 dicembre 2010.

chiudere la bocca, sotto il pretesto della concordia nazionale, ai sediziosi antifascisti»<sup>4</sup>.

Allo stesso tempo, però, il Prefetto resta un “fusibile” istituzionale essenziale: è il soggetto che deve intervenire nel momento dell'emergenza, nelle situazioni di blocco e che spesso è anche chiamato a rispondere dell'inerzia o dell'impotenza dell'amministrazione o dell'autorità politica. L'insostituibilità della funzione si palesa evidente nel momento delle emergenze, ma si tende anche ad individuare nel Prefetto una specie di “broker sociale”, in grado di esercitare un'azione sempre più marcata nell'intermediazione delle tensioni sociali e sempre meno appariscente nella gestione dell'ordine pubblico<sup>5</sup>.

Eppure l'amministrazione del secondo dopoguerra vorrebbe essere imperniata intorno ad una figura di prefetto relativamente debole in periferia<sup>6</sup>, all'interno del labirinto e della babele giuridico-politica degli anni della transizione, rigorosamente neutrale rispetto alle ideologie e ancorato, così almeno sembra dover essere, alla concezione della neutralità amministrativa.

Le prefetture continuano intanto ad essere una miniera essenziale di informazioni e il Prefetto, dal suo terminale della rete provinciale, trasmette al centro dati su tutto: sulle dinamiche economiche, sulla nascente industrializzazione, sulla migrazione interna ed esterna, sui mestieri, sulle professioni, sui fattori di potenziale disordine politico e sociale ...

La Costituzione implicitamente restituisce alle istituzioni prefettizie la cifra della terzietà come valore guida: un dato imprescindibile è ormai il loro collegamento con i principi di buon funzionamento e di neutralità dell'amministrazione di cui all'art. 97, comma 1, Cost. con cui si apriva, in origine, la Sezione II dedicata alla Pubblica Amministrazione: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Il primo rilevante intervento legislativo è rappresentato dalla l. 8 marzo 1949, n. 277 che abroga e sostituisce l'art. 19 del testo unico della legge comunale e provinciale ancora risalente al periodo fascista<sup>7</sup>. La nuova formulazione è oltremodo importante nel quadro di questo studio perché contiene le coordinate essenziali delle funzioni che, in Valle d'Aosta, sta già svolgendo in quel momento il Presidente della giunta regionale, organo che, con l'adozione dello Statuto, è subentrato a quello individuato dal d.lgs.lgt. n. 545 del 1945 istitutivo della Circo-scrizione autonoma della Valle d'Aosta e all'epoca ancora denominato «Presidente del Consiglio della Valle»<sup>8</sup>.

Questa è, in virtù della l. n. 277 del 1949, la formulazione del rinnovato art. 19 del TULCP, che sarà abrogato solo dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267:

«Il prefetto rappresenta il potere esecutivo nella provincia.

Esercita, le attribuzioni a lui demandate dalle leggi e dai regolamenti e promuove, ove occorra, il regolamento di attribuzioni tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria.

Vigila sull'andamento di tutte le pubbliche Amministrazioni e adotta, in caso di urgente necessità, i provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami di servizio.

Ordina le indagini necessarie nei riguardi delle Amministrazioni locali sottoposte alla sua vigilanza.

<sup>4</sup> P. CALAMANDREI, *Restaurazione clandestina*, in *Il Ponte*, 1947, 960.

<sup>5</sup> M. DE NICOLÒ, *I prefetti nella costruzione dello Stato repubblicano*, in *Amm. pubbl.*, 2013, 102.

<sup>6</sup> G. MELIS, *Storia della amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, Bologna, 1997, 414.

<sup>7</sup> R.d. 3 marzo 1934, n. 383.

<sup>8</sup> Nel periodo 1945-1948 sia le funzioni esecutive che quelle di presidenza e rappresentanza del Consiglio regionale erano concentrate in un'unica figura istituzionale, quella appunto del “Presidente del Consiglio della Valle”.

Invia appositi commissari presso le Amministrazioni degli enti locali territoriali e istituzionali, per compiere, in caso di ritardo o di omissione da parte degli organi ordinari, previamente e tempestivamente invitati a provvedere, atti obbligatori per legge o per reggerle, per il periodo di tempo strettamente necessario, qualora non possano, per qualsiasi ragione, funzionare.

Tutela l'ordine pubblico e sovrintende alla pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate.

Presiede gli organi consultivi, di controllo e giurisdizionali sedenti presso la prefettura».

Se operiamo un confronto tra la legge comunale e provinciale n. 2248 del 1865, la l. 8 marzo 1949, n. 277 e il disposto del vigente art. 273, comma 5, del Testo unico sulle autonomie locali n. 267 del 18 agosto 2000, possiamo rilevare una sostanziale e complessiva continuità dell'istituto prefettizio e una relativa invarianza dei compiti che gli sono assegnati.

Il Prefetto resta in tutta evidenza il rappresentante dello Stato nei territori e sono conservate in capo allo stesso le competenze di pubblica sicurezza. Non è però più formalmente «la più alta autorità dello Stato nella provincia» e soprattutto, ad esso non fa più capo, come previsto sotto il passato regime, «tutta la vita della provincia, che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive»<sup>9</sup>.

Il Prefetto perde il compito di assicurare, in conformità alle generali direttive del Governo, «unità d'indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli enti locali e di coordinare l'azione di tutti gli uffici pubblici», ma vede ampliarsi le sue funzioni tutorie sulle amministrazioni locali e le sue competenze in campo sociale attraverso un nutrito pacchetto di attribuzioni contenute nel d.p.r. 19 agosto 1954, n. 968, «*Decentramento dei servizi del Ministero dell'interno*».

Il resto dell'impianto storico del r.d. n. 297 del 1911 rimane sostanzialmente inalterato, con la sola eccezione di una «Divisione quinta» dedicata all'Assistenza pubblica, funzione che sarà però destinata ad evolvere negli anni seguenti in concomitanza con il progressivo trasferimento di competenze statali alle regioni.

È infatti questa la variabile di cui occorre tenere conto: l'istituzione delle Regioni ha fondamentalmente cambiato la struttura dello Stato e le province risentiranno più degli altri enti territoriali di questo fondamentale mutamento. Il problema, intanto, si pone subito per le quattro regioni a statuto speciale immediatamente istituite (e dal 1963 per la Regione Friuli-Venezia Giulia), mentre sarà in pratica rinviato per quasi un quarto di secolo nell'attesa dell'istituzione delle regioni ordinarie.

Lo scenario diventa complesso non solo dal punto di vista amministrativo, ma anche per l'intenso sviluppo di diverse autonomie funzionali e per la crescita di ruolo di differenti soggetti economici, politici e sociali: l'ordinamento statale cerca nel nuovo prefetto il polo di riferimento in grado di raccordare l'operato di una pluralità di attori, mediandone e componendone i conflitti nel tentativo di perseguire e promuovere l'interesse nazionale.

Le Prefetture subiscono nel 1982 una complessa riorganizzazione mediante l'istituzione di divisioni in diversi settori, con le funzioni di amministrazione generale gravanti sul Gabinetto, mentre in diversi altri distinti settori confluiscono quelle riguardanti gli enti locali, i segretari comunali e i servizi elettorali (primo settore); quelle di protezione civile, culto, polizia amministrativa, depenalizzazione, patenti ecc. (secondo settore); la finanza comunale e provinciale oltre che le gestioni finanziarie, contabili e patrimoniali degli uffici periferici del Ministero dell'interno (terzo settore)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> R.d. 3 marzo 1934, n. 383 «*Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale*», art. 19.

<sup>10</sup> D.p.r. 24 aprile 1982, n. 340, «*Ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno*».

La conformazione alle esigenze del nuovo modello di democrazia sociale si renderà ancora più urgente quando si prospetteranno, negli anni '70 e '80, gravissimi fenomeni di terrorismo e di criminalità mafiosa. Questo costringerà a rafforzare ulteriormente la responsabilità generale del Prefetto in materia di ordine e sicurezza pubblica, tenendosi però presente anche la forte impronta civile democratica del Ministero dell'interno impressa dalla l. n. 121 del 1981: si assiste infatti in quel periodo ad un cambiamento del paradigma culturale delle istituzioni, con una diversa concezione della sicurezza ed un cambio di cultura istituzionale in senso democratico, come si desume ormai dai nuovi compiti istituzionali affidati alla Polizia di Stato: «La Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni»<sup>11</sup>.

In questa cornice, il Prefetto non può più certo essere visto solo come un "prefetto di polizia", ma come una vera e propria "autorità di garanzia" e non è certo un caso che a partire da quel periodo numerose leggi abbiano attribuito ai prefetti compiti di garanzia al fine di attuare l'interesse pubblico a beneficio della cittadinanza.

Questa funzione di garanzia deve essere attentamente considerata in riferimento ai compiti di tutela di un arco molto vasto di diritti civili, che comprende anche quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza e delle minoranze linguistiche, senza dimenticare i diritti attinenti la migrazione, la condizione giuridica dello straniero, il diritto di asilo e le problematiche delle zone di confine.

**3. I tentativi di ripensamento.** – Avendo constatato già alla fine degli anni Settanta che l'Italia è uno dei Paesi meno in grado di fronteggiare il mutamento di ruolo delle amministrazioni pubbliche, il celebre Rapporto Giannini del 1979<sup>12</sup> ha molto insistito sull'esigenza di un rapido "ripensamento generale" della struttura e del funzionamento degli apparati pubblici in linea con quanto stava avvenendo negli altri Stati europei.

È il tentativo, rivelatosi peraltro ancora troppo prematuro, di "stanare" il ceto politico rispetto all'esigenza di riformare l'amministrazione. Lo Stato non è in grado di presentarsi – così scriveva Giannini – come "un amico sicuro e autorevole", ma è piuttosto avvertito come "una creatura, ambigua, irragionevole, lontana". Malgrado la profondità e la robustezza dell'analisi contenuta nel Rapporto, il suo impatto sul piano politico si rivela debole, sia per lo scarso impegno del governo su questo fronte che per la viva resistenza del Consiglio di Stato, particolarmente ostile all'ipotesi di ulteriori trasferimenti di funzioni amministrative alle regioni. In questa situazione il Prefetto resta l'unico funzionario "generalista" dotato di visione unitaria dell'amministrazione e dei suoi compiti ed è percepito – come aveva già ricordato alcuni anni prima anche il Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat – come testimone e quasi simbolo dell'unità dello Stato.

Merita di essere qui integralmente riportato un passo dell'intervento del Capo dello Stato in occasione del ricevimento dei prefetti al Quirinale il 14 ottobre 1970:

«Direi che nell'ambito dell'autonomia regionale la vostra funzione acquista un significato nuovo e di ampia portata, non solo sul piano strettamente amministrativo, ma su quello che potremmo chiamare dello spirito delle Istituzioni. Nel senso che voi sarete elementi di raccor-

<sup>11</sup> L. n. 121 del 1981, art. 24.

<sup>12</sup> Rapporto del Ministro Massimo Severo Giannini, *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979.

do fra autorità centrali ed Enti locali e, per questa via, tramite di quell'osmosi che deve sussistere fra il tutto e le sue parti. Sarete i mediatori di una visione non particolaristica dei problemi anche se pertinenti una singola zona; di una visione cioè che inquadri tali problemi, per settoriali che essi siano, nel panorama più ampio degli interessi generali. In una parola sarete, in seno a ciascuna provincia, i testimoni e quasi il simbolo dell'unità dello Stato»<sup>13</sup>.

La grande stagione delle riforme trascorre però invano dal punto di vista della funzione prefettizia. Lo conferma vent'anni dopo un nuovo rapporto del Ministero per la Funzione pubblica, presentato questa volta dal Ministro Angelo Piazza il 16 novembre 1999: le aspettative di "rifondazione" dello Stato in senso regionalista sono rimaste largamente insoddisfatte perché si paventano sempre, da più parti, spinte che potrebbero indurre irreparabili disgregazioni.

Intanto, però, il portafoglio di competenze prefettizie si amplia continuamente, attraverso una sequenza ininterrotta di interventi dal 1988 al 1991 che implementano i compiti affidati al Prefetto: tra le nuove funzioni che gli vengono attribuite troviamo quelle riguardanti la depenalizzazione di numerosi reati, la gestione dell'immigrazione, l'antirackett, il sistema di protezione civile, la tutela dell'ambiente, il contrasto alle tossicodipendenze, l'attuazione delle misure antimafia e la conduzione della lotta alla criminalità organizzata. Più tardi si aggiungeranno anche le norme sul sistema statistico nazionale che doteranno la prefettura di appositi uffici di statistica. Infine, le norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici assegneranno al Prefetto uno specifico ruolo di composizione e mediazione.

Una particolare attenzione merita anche il discorso relativo al contrasto alle mafie e agli interventi di natura cautelare che il Prefetto deve porre in essere al riguardo. Su questo terreno, la sua azione gioca in senso essenzialmente preventivo, con ampi margini di discrezionalità nello svolgimento dell'istruttoria, aspetto che richiede anche un attento bilanciamento con i diritti fondamentali dei cittadini e degli operatori economici.

Nell'arco di circa vent'anni, il ventaglio degli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata a disposizione dei prefetti si amplia costantemente. In esso spicca l'introduzione dell'informazione antimafia interdittiva in seguito agli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno, comprese le sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie.

L'impatto che può avere l'iscrizione o meno nella cosiddetta *White list* per le persone fisiche o per le società sottoposte a controllo antimafia elencate all'art. 85 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, «*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*», è rilevante e l'esercizio di queste funzioni richiede una notevole attenzione e un'efficace organizzazione tecnica: per rendersene conto è sufficiente una rapida lettura del decreto stesso, nonché delle disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della l. 13 agosto 2010, n. 136.

Tornando alla prospettiva più generale, in un contesto in cui le forze di governo sostanzialmente procedono senza bussola, un forte rilievo assume fin dai primi anni '90, la pressione esercitata dall'ambito comunitario che spinge l'Italia sulla via delle riforme, a partire dalle fondamentali ll. n. 142 e n. 241 del 1990.

La prima di queste due normative, la l. 8 giugno 1990, n. 142, «*Ordinamento delle autonomie locali*», giunge, con quarant'anni abbondanti di ritardo, a dare attuazione ai principi contenuti nell'art. 5 Cost., con una pubblica amministrazione e degli enti locali che hanno

<sup>13</sup> I Prefetti ricevuti dal Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat Palazzo del Quirinale Roma, 14 ottobre 1970, in *Riv. amm. pubbl.*, 99, 2016, 122-123.

dovuto in tutto questo tempo convivere con una legislazione ancora complessivamente risalente all'epoca fascista.

La seconda, la l. 7 agosto 1990, n. 241, «*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*», recepisce le proposte della commissione Nigro sul procedimento amministrativo, aggiornando finalmente il catalogo dei diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, in linea con gli sviluppi promossi dalle Comunità europee.

Sulla scorta di un ennesimo rapporto, stilato questa volta dal Ministro per la funzione pubblica Sabino Cassese nel 1993, e prendendo le mosse dalle opinioni espresse dai cittadini sull'operato delle pubbliche amministrazioni, toccherà di lì a qualche anno al Ministro per la Funzione pubblica Franco Bassanini portare a compimento l'operazione di spostare il baricentro della funzione pubblica dal centro alla periferia, nell'intento di semplificare l'azione amministrativa.

È così che negli anni 1996-1999 viene varato un rilevante complesso di leggi-delega<sup>14</sup>, con i suoi successivi decreti delegati. La quarta legge appartenente a questo corpo di provvedimenti promossi dal Ministro Bassanini assume un particolare rilievo per la materia qui in discussione: si tratta della l. 8 marzo 1999, n. 50 (c.d. Bassanini *quater*) che concentra gli uffici periferici dell'amministrazione statale creando gli Uffici Territoriali del Governo (UTG) con l'intento di assorbirvi le prefetture. Le prefetture-uffici territoriali di governo dovrebbero da questo momento in avanti perseguire l'attuazione di un modello teso a ridurre le difficoltà legate all'esercizio parallelo e non reciprocamente comunicante delle funzioni da parte di organismi di enti di diverso livello, attraverso concreti strumenti di raccordo tra l'ambito statale e le autonomie locali.

In esecuzione di questa legge, il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 30<sup>15</sup> trasforma effettivamente le prefetture in Uffici territoriali del governo a cui sono preposti i prefetti, i quali sono di nuovo chiamati ad assicurare l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato. Si vuole uno Stato che possa concentrarsi sulle funzioni essenziali, agevolando il potenziamento del disegno autonomistico, secondo la visione complessiva che troverà in seguito attuazione nella riforma del titolo V della Costituzione.

Il d.lgs. n. 300 del 1999 stabilisce infatti l'accorpamento dei principali uffici statali periferici all'interno delle Prefetture, trasformate in Uffici territoriali del Governo (UTG), nell'intento di superare duplicazioni e frammentazioni, mantenendo solo per alcune amministrazioni un'autonoma articolazione sul territorio.

Nella Prefettura devono dunque confluire, secondo questo disegno, quasi tutte le amministrazioni periferiche statali, seguendo una nuova articolazione in quattro aree fondamentali: amministrazione generale, pubblica sicurezza, amministrazione civile e protezione civile. Dall'accorpamento rimangono però escluse le amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali e le agenzie<sup>16</sup>. Il prefetto preposto all'ufficio territoriale del governo

---

<sup>14</sup>Tra cui la l. 15 marzo 1997, n. 59, «*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*», la l. 15 maggio 1997, n. 127, «*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*» (c.d. Bassanini *bis*) e la l. 8 marzo 1999, n. 50, «*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*».

<sup>15</sup>D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (come poi modificato dal d.lgs. n. 29 del 2004), art. 11.

<sup>16</sup>*Ibidem*.

nel capoluogo della Regione assume anche le funzioni di Commissario del governo<sup>17</sup>.

Il disegno riformatore prevede anche che il titolare dell'ufficio territoriale del governo sia coadiuvato da una conferenza permanente, da lui presieduta e composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato, introducendo per la prima volta nella storia un metodo "collegiale" nel lavoro della pubblica amministrazione italiana, con un approccio, almeno sulla carta, ben diverso dal modulo tradizionalmente gerarchico secondo cui aveva operato fino ad allora il sistema prefettizio<sup>18</sup>.

Tra le diverse possibilità che si offrono al legislatore nazionale per la riorganizzazione burocratica dei servizi prefettizi, nella prospettiva dell'attuazione del cd. "federalismo amministrativo", quella prescelta è una delle più rigide, perché individua in un unico organo il destinatario di un numero molto ampio di competenze, seguendo la logica dell'immedesimazione organica.

La riorganizzazione complessiva prende corpo con il regolamento contenuto nel d.p.r. 17 maggio 2001, n. 287<sup>19</sup>. Questo disegno organizzativo pone però seri problemi di applicazione alla particolare situazione della Valle d'Aosta. Se l'Ufficio territoriale del Governo deve diventare la «struttura del Governo sul territorio a competenza generale e fa parte della organizzazione periferica del Ministero dell'interno», è difficile immaginare come questa configurazione possa applicarsi *sic et simpliciter* nel contesto valdostano in assenza di particolari disposizioni di armonizzazione che infatti, con una sola isolata eccezione, non sono mai state concretamente adottate. Non sono risultate tracce di una seria ed approfondita riflessione al riguardo né in sede centrale, né a livello regionale.

Il disegno riformatore vorrebbe essere lo sbocco naturale, sul versante dell'amministrazione statale, della riforma del titolo V della Costituzione, di cui nelle intenzioni del legislatore dovrebbe anticipare gli effetti. Di nuovo, come già avvenuto nell'assemblea costituente, la figura del Prefetto non risulterà formalmente presente nella riscrittura costituzionale dell'ordinamento delle regioni e degli enti locali, ma la scomparsa dell'originaria formulazione dell'art. 125 (che recitava «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica...») crea le condizioni affinché si amplii e si diversifichi il ruolo di coordinamento orizzontale affidato ai prefetti. Ciò avviene, per esempio, nell'esercizio delle funzioni di Commissario del Governo: in questo caso al Prefetto, collocato in posizione di dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri, spetta di promuovere l'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata, nonché di verificare l'attuazione delle intese definite in tali sedi.

La Corte costituzionale ha sottolineato a sua volta la specificità della posizione dell'organo statale chiamato alla funzione di raccordo che gli compete in virtù della sua peculiarità valoriale rispetto all'equi-ordinazione formale fra lo Stato e le Regioni sancita dall'art. 117 Cost. Si tratta del ruolo di difesa dell'unitarietà del sistema e di cura dell'interesse generale che oggi il Prefetto è chiamato a svolgere in virtù dell'obbligo di rispettare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Un altro punto nevralgico nel contatto tra le attribuzioni delle Regioni, titolari di potestà legislativa concorrente in materia di protezione civile, e le competenze prefettizie riguarda il tema generale dell'emergenza ed ha portato a corpose modifiche della l. n. 225 del 1992. Si

<sup>17</sup> Ivi, art. 11, comma 3.

<sup>18</sup> Ivi, art. 11, comma 5.

<sup>19</sup> D.p.r. 17 maggio 2001, n. 287, «Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

sono registrati al riguardo conflitti fra Stato e regioni in ordine alle modalità per affrontare eventi sia naturali che connessi con attività antropiche che per natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di una pluralità di amministrazioni competenti in via ordinaria.

La Corte costituzionale ha precisato il senso del concorso operativo e della collaborazione nelle attività di protezione civile svolte dalle Amministrazioni dello Stato e dai diversi altri enti pubblici che vi concorrono. Tale collaborazione deve avvenire «previa intesa» e gli organi regionali devono appunto agire sulla base di intese con gli organi statali a maggior garanzia dell'autonomia dell'amministrazione statale<sup>20</sup>.

È dunque ormai consolidato il principio fondamentale in materia di protezione civile, espresso dall'art. 14 della l. n. 225 del 1992, che assegna al Prefetto la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale e dall'art. 5, comma 4, d.l. n. 343 del 2001, che attribuisce al Prefetto le funzioni riguardanti le attività tecnico-operative per assicurare i primi interventi al verificarsi degli eventi calamitosi, da effettuarsi a cura degli organi statali in concorso con le Regioni. La direzione unitaria dei servizi di emergenza compete dunque ora al Prefetto a livello provinciale attraverso l'adozione di tutti i provvedimenti necessari, vigilando sull'attuazione da parte delle strutture provinciali di protezione civile dei servizi urgenti, anche di natura tecnica.

I conflitti sorti con le Regioni in questa materia sono stati superati qualche anno dopo nella giurisprudenza della Corte costituzionale con una pronuncia vertente proprio sulla funzione del Presidente della provincia (figura anch'essa corrispondente in Valle d'Aosta a quella del Presidente della Regione) in qualità di autorità di protezione civile e responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi nei casi di emergenza di Protezione civile<sup>21</sup>. Questa sentenza ha messo in evidenza le possibili frizioni fra quest'organo e il Prefetto, frizioni che nel caso della Valle d'Aosta, vista l'immedesimazione organica delle due funzioni, risultano automaticamente superate.

L'assetto che discende oggi dal d.l. 15 maggio 2012, n. 59<sup>22</sup> ribadisce il concetto per cui il Prefetto assume, raccordandosi con il Presidente della Regione, la direzione dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati: le autorità di protezione civile sul territorio sono pertanto indiscutibilmente il Sindaco e il Prefetto.

La competenza di quest'ultimo riguarda in particolare le calamità (naturali o connesse con l'attività dell'uomo) che, in ragione della loro intensità ed estensione, debbono, con immediatezza di intervento, essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limiti predefiniti di tempo. Il Prefetto, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, ha potuto operare quale delegato del Presidente del consiglio, di un ministro o sottosegretario ma i suoi poteri di ordinanza devono essergli espressamente delegati nella deliberazione dello stato di emergenza<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> La nozione di «intesa» non è però interpretata dalla Corte in senso contrapposto al «concorso» e al «raccordo» previsti dall'art. 5, commi 4 e 4-bis, del d.l. 7 settembre 2001, n. 343 (convertito nella l. 9 novembre 2001, n. 401): Corte cost., sent. n. 323 del 6 ottobre 2006.

<sup>21</sup> Corte cost., sent. n. 85 del 12 aprile 2012.

<sup>22</sup> D.l. 15 maggio 2012, n. 59, «*Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100)*», disposizioni oggi confluite nel d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, «*Codice della protezione civile*».

<sup>23</sup> Art. 14, comma 3, l. n. 225 del 1992, oggi oggetto di rivisitazione per effetto del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, «*Codice della protezione civile*», art. 9, «*Funzioni del Prefetto nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile*».

Due anni dopo la sopra ricordata riforma costituzionale del Titolo V, la l. n. 131 del 2003 di adeguamento dell'ordinamento (c.d. legge La Loggia), ha disposto che il Prefetto preposto all'ufficio territoriale del governo avente sede nel capoluogo di Regione svolga anche le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali in forza del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>24</sup>. Dell'importanza di questo principio occorre tenere conto nella giusta misura: il principio di leale collaborazione è infatti ormai un fattore permanente di accompagnamento e sviluppo della composizione unitaria del disegno autonomistico: ogni istituzione sul territorio, quale che sia il suo livello, deve infatti concorrere positivamente alla *governance* democratica.

L'espletamento di questa funzione di raccordo si sostanzia, in base alla legge La Loggia<sup>25</sup>, in una serie articolata di attività che comprende:

- a) attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio;
- b) tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai Ministeri interessati degli statuti regionali e delle leggi regionali per l'eventuale impugnativa e degli atti amministrativi regionali per eventuali conflitti di attribuzione;
- c) promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione nonché delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali;
- d) esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo;
- e) verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali;
- f) indizione delle elezioni regionali e determinazione dei seggi consiliari e assegnazione di essi alle singole circoscrizioni;
- g) raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali e di dati a scopo statistico.

Una disposizione particolare riguarda poi le Regioni a statuto speciale per le quali è previsto – con una formulazione che peraltro non si attaglia propriamente alla Regione Valle d'Aosta – che «le funzioni del rappresentante dello Stato ai fini della lett. d) del comma 2 sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione»<sup>26</sup>. Per il momento, riguardo la Valle d'Aosta, una normativa attuativa generale non è ancora mai stata adottata, con una sola parziale eccezione<sup>27</sup>, su cui si ritornerà più avanti.

Il pluralismo istituzionale voluto oggi dalla Costituzione dispone sul piano formale la parità tra gli enti che compongono la Repubblica, ma propugna anche l'abbandono dell'autore-

<sup>24</sup> L. n. 131 del 2003, art. 10, comma 1. Si noti l'ulteriore precisazione contenuta al comma 11 dello stesso articolo per cui «Nelle norme dell'ordinamento giuridico, compatibili con le disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il riferimento al commissario del Governo è da intendersi al prefetto titolare dell'ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione quale rappresentante dello Stato. Il presente comma comunque non concerne le norme compatibili con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, aventi ad oggetto le Regioni a statuto speciale».

<sup>25</sup> L. n. 131 del 2003, art. 10, comma 2.

<sup>26</sup> L. n. 131 del 2003, art. 10, comma 5.

<sup>27</sup> Si tratta del d.lgs. 17 marzo 2015, n. 45, «*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di abrogazione di disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento ed il Presidente della Commissione di coordinamento*».

ferenzialità e della storica e tradizionale verticalità dei rapporti, concetto ormai superato nella dimensione “orizzontale” della Repubblica definita dall’art. 114 Cost. per cui Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato possono dirsi componenti equi-ordinate fra loro.

Non sembra casuale il fatto che, in un momento di generale smarrimento del senso di marcia della riforma amministrativa dello Stato, la posizione storica assunta dal Melzi d’Eril all’inizio del XIX secolo sia oggi oggetto di rivalutazione da parte della storiografia contemporanea proprio per aver propugnato con quasi due secoli d’anticipo un modello differente da quello napoleonico<sup>28</sup>.

Con i provvedimenti legislativi adottati dal 2004 in poi<sup>29</sup>, si ridefinisce tuttavia più puntualmente il ruolo del Prefetto mediante l’attribuzione a quest’organo di compiti di coordinamento dell’attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato sul territorio, anche al fine di garantire l’attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Autonomie territoriali.

Non è peraltro sempre chiara la prospettazione di queste funzioni «di coordinamento», ateso il complesso intreccio funzionale della «rappresentanza generale del Governo» con il «coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio» e con i compiti di «collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali», nel rispetto del ruolo di garanzia che il Prefetto è chiamato a svolgere in quanto rappresentante generale dello Stato e particolare del Governo. Anche se dalle riforme dei primi anni Duemila scaturisce sempre più nettamente, nell’insieme, una figura di Prefetto più vicino ai territori, alle comunità locali, ai cittadini, il minimo che si possa dire è che difetta sempre la precisione nell’indicare puntualmente i compiti, contribuendo così a farne una figura dai tratti più “delineati” che puntualmente “definiti”.

Significative sono, riguardo alla sua collocazione, le disposizioni per cui il «Prefetto, titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo è coadiuvato da una conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia nonché da rappresentanti degli enti locali. Il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo nel capoluogo della regione deve essere altresì coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della regione»<sup>30</sup>. Si palesa ulteriormente, in questo modo, la collocazione in posizione centrale del Prefetto in una funzione di raccordo orizzontale che viene così complessivamente rafforzata.

Un fondamentale atto regolamentare, adottato in attuazione dell’art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, ha poi consentito di precisare puntualmente i compiti degli Uffici territoriali del Governo. Si tratta del d.p.r. 3 aprile 2006, n. 180, in cui la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo è qualificata come «organo di rappresentanza generale del Governo sul territorio» per lo svolgimento di compiti di amministrazione generale e di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica in quanto organo periferico del Ministero dell’interno<sup>31</sup>.

All’interno di questo atto, il Prefetto, nell’esercizio dei compiti di rappresentanza generale

<sup>28</sup> N. DEL BIANCO, *Francesco Melzi d’Eril. La grande occasione perduta ...*, cit.

<sup>29</sup> In particolare, con il d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29 che interviene, sostituendolo, sull’art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999.

<sup>30</sup> Art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 come riformulato dal d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29, «*Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 1999, n. 300, concernenti gli Uffici territoriali del Governo*».

<sup>31</sup> D.p.r. 3 aprile 2006, n. 180, «*Regolamento recante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo*», in attuazione dell’art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e ss.mm., art. 1.

del Governo sul territorio e di garanzia istituzionale a tutela dell'ordinamento giuridico – ormai definitivamente consacrati come assi portanti della missione prefettizia – fornisce elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri e per l'attuazione delle sue determinazioni. Questo compito caratterizza ulteriormente la prefettura come organo che collabora alla formazione dell'indirizzo politico governativo.

In questo quadro, sono poi riconosciuti al Prefetto anche compiti di proposta per un'efficiente organizzazione degli uffici periferici dello Stato e per un'ottimale distribuzione delle risorse. Esso è infine chiamato a promuovere e coordinare le iniziative necessarie a dare attuazione alle leggi generali sul procedimento amministrativo, sulla cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e sull'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali degli uffici<sup>32</sup>.

Il principio faro di questa nuova impostazione sembrerebbe fare perno sull'idea di concentrare funzionalmente, organizzativamente e logisticamente (quasi) tutte le strutture periferiche ministeriali. Questa innovazione epocale però è rimasta in buona parte inattuata, non soltanto per effetto di indicazioni contrastanti ricavabili già dall'impianto normativo, ma anche a causa di vivaci resistenze politiche e burocratiche, come già notava vent'anni fa Renato Barbagallo, valente studioso del diritto pubblico oltre che, per lunghi anni, Segretario generale della Regione Valle d'Aosta<sup>33</sup>.

Una notazione particolare merita a questo punto ancora la funzione di *intelligence* perché il Prefetto ha l'obbligo di essere informato tempestivamente, di informarsi prontamente e di comunicare a sua volta immediatamente le notizie in proprio possesso alle autorità centrali a fronte di qualsiasi evenienza ed emergenza. Ancora oggi, malgrado l'estrema facilità che si può avere anche a distanza nell'accedere alle più dettagliate informazioni, la prefettura deve essere in grado di comprendere, interpretare e rappresentare fedelmente la situazione del territorio in cui opera.

Il Prefetto è infatti al centro di un ingente flusso di notizie e di dati settoriali e specialistici provenienti dalle più disparate istituzioni, da enti e formazioni sociali, da categorie professionali e imprenditoriali, da tutte le formazioni sociali nonché dei rami periferici dell'amministrazione.

All'interno di questo circuito, nell'esercizio della sua specifica funzione di *intelligence*, ossia di raccolta di informazioni tendenzialmente riservate su persone, situazioni ed enti, il Prefetto deve operare con perizia la selezione e l'analisi dei dati, naturalmente a scopo soprattutto previsionale e al fine di meglio orientare l'azione del governo<sup>34</sup>. Non si tratta di una funzione accessoria, ma di un compito che rientra nel vero e proprio *core business* del Prefetto<sup>35</sup> che investe qualunque attività governativa e qualsiasi interesse costituzionalmente protetto, attività e interessi rispetto ai quali la posizione prefettizia è di "sentinella permanente".

Uscita alla fine degli anni Settanta<sup>36</sup> dalle brume della segretezza e del mistero in cui era confinata, la funzione di *intelligence* si è lentamente avviata lungo la strada di un equo temperamento tra le necessità di segretezza e quelle di trasparenza. Per motivi che appariranno più chiari nei capitoli successivi, la Presidenza della Regione Valle d'Aosta da questa funzione è rimasta largamente estranea allo sviluppo e all'esercizio di questi compiti.

<sup>32</sup> D.p.r. 3 aprile 2006, n. 180, art. 2.

<sup>33</sup> R. BARBAGALLO, *Note (e interrogativi) sull'Ufficio territoriale del Governo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, 111 ss.

<sup>34</sup> P. COZZOLI, *L'intelligence del prefetto e la funzione di governo*, in *Amm. pubbl.*, XI, 1999, 99 ss.

<sup>35</sup> M. VALENTINI-L. FALCO, *Dialogo sul futuro del Ministero dell'Interno. Dieci proposizioni per l'amministrazione dell'interno 4.0*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 48.

<sup>36</sup> Per effetto inizialmente della l. n. 801 del 1977.

Per amministrare bene, s'intende, occorre comunque prima di tutto "conoscere bene".

Recependo gli effetti delle riforme avviate negli anni Novanta in ordine al procedimento amministrativo, il Prefetto può fare oggi ricorso allo strumento della conferenza dei servizi, di propria iniziativa o su impulso del Presidente della Regione (siamo qui ovviamente fuori dal caso specifico della Valle d'Aosta) o degli enti locali interessati, segno questo inequivocabile di un orientamento di segno sempre maggiormente orizzontale nell'uso dei propri poteri.

A grandi linee, l'articolazione delle conferenze permanenti facenti capo al Prefetto, che rafforza la dimensione della collegialità nell'operato della prefettura secondo una logica di "primazia cooperativa"<sup>37</sup>, copre le seguenti aree e i seguenti settori organici di materie<sup>38</sup>:

- a) Amministrazioni d'ordine;
- b) Sviluppo economico e attività produttive;
- c) Territorio, ambiente e infrastrutture;
- d) Servizi alla persona e alla comunità.

Va osservato che questo particolare modello organizzativo basato sulle conferenze presenta caratteri molto più rispettosi dell'autonomia decisionale dei singoli partecipanti alla conferenza, diversamente da quanto avviene se si segue pedissequamente lo schema dell'accorpamento delle amministrazioni periferiche all'interno degli UTG.

Definitivamente archiviato, per effetto delle politiche di privatizzazione, il ruolo propulsore che lo Stato, e con esso gli altri enti pubblici, aveva svolto negli anni del miracolo economico, con l'ingresso nell'era della globalizzazione e con il forzato ritorno a politiche di contenimento del *deficit* e di rilancio delle programmazioni di settore, tornano in campo nuovi e diversi compiti di guida affidati anche questa volta ai prefetti.

Così, le Prefetture-Uffici territoriali del Governo avviano un loro faticoso processo di riorganizzazione, secondo i criteri stabiliti dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95<sup>39</sup>, che implementa ulteriormente la gamma delle attribuzioni del Prefetto individuando un ufficio unico, all'interno della prefettura, come polo esclusivo di riferimento per il cittadino, e le previsioni della l. 7 aprile 2014, n. 56 adottate nell'intento di giungere alla razionalizzazione dell'intera rete organizzativa delle prefetture, rivedendone le competenze e riducendone il numero.

Secondo queste ulteriori norme di riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio, le funzioni di rappresentanza unitaria avrebbero dovuto essere finalmente assicurate mediante la costituzione, presso ogni Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato<sup>40</sup>. Anche questa ulteriore volontà riformatrice si è scontrata purtroppo con difficoltà che si sono alla fine rivelate insormontabili.

Questo processo riformatore si interseca però anche con la decisa svolta imposta nel 2014 dalla c.d. legge Delrio che ha provato a ridisegnare i confini e le competenze dell'amministrazione locale, in attesa della – ancora mai avvenuta – modifica del Titolo V della Costituzione<sup>41</sup> che avrebbe dovuto eliminare definitivamente l'ente provinciale<sup>42</sup>. Le complicazioni

<sup>37</sup> C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 263, nt. 27.

<sup>38</sup> D.p.r. 3 aprile 2006, n. 180, art. 4.

<sup>39</sup> D.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con modif. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, art. 10.

<sup>40</sup> Ivi, art. 10, comma 1.

<sup>41</sup> L. 7 aprile 2014, n. 56, «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*». Questa legge è stata modificata con il d.l. n. 66 del 2014 (conv. in l. 23 giugno 2014, n. 89) e con il d.l. n. 90 del 2014 (conv. in l. 11 agosto 2014, n. 114).

<sup>42</sup> Come si ricorderà, il testo di legge costituzionale della c.d. riforma Renzi-Boschi, approvato dal Parlamento italiano il 12 aprile 2016 e successivamente respinto dal voto popolare nel referendum del 4 dicembre

intervenute in sede di attuazione di questa legge, aggravate dalla pronuncia di incostituzionalità di una parte di essa<sup>43</sup>, ha determinato una situazione di grave confusione tuttora perdurante nell'assetto dei poteri locali in Italia.

4. *Una riforma inattuata.* – La l. n. 124 del 2015, conosciuta come legge Madia, ha provato ad immaginare una prefettura nuova, più forte, più grande, dove avrebbero dovuto finalmente confluire tutti gli uffici periferici dello Stato. La delega al governo contenuta in questa legge riporta, all'art. 8, lett. e), una precisa indicazione che giova qui riprodurre per intero:

«trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini; 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 l'attribuzione allo stesso di poteri sostitutivi, ferma restando la separazione tra funzioni di amministrazione attiva e di controllo, e di rappresentanza dell'amministrazione statale, anche ai fini del riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi di cui all'articolo 2; coordinamento e armonizzazione delle disposizioni riguardanti l'Ufficio territoriale dello Stato, con eliminazione delle sovrapposizioni e introduzione delle modifiche a tal fine necessarie; confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato; definizione dei criteri per l'individuazione e l'organizzazione della sede unica dell'Ufficio territoriale dello Stato; individuazione delle competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica nell'ambito dell'Ufficio territoriale dello Stato, fermo restando quanto previsto dalla legge 1° aprile 1981, n. 121; individuazione della dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate».

Si deve notare innanzitutto la volontà mirata di operare una fondamentale distinzione tra la rappresentanza dello Stato e la rappresentanza del governo, ma anche di rafforzare e di rendere esclusivo il ruolo guida della prefettura rispetto all'intera azione amministrativa statale nei territori.

Questa riforma costituisce senza dubbio il punto più alto della strategia tendente all'accorpamento degli uffici delle varie amministrazioni in un unico ufficio territoriale statale e va ben oltre alla funzione, già delineata dalle riforme Bassanini, di semplice raccordo a garanzia di un sistema policentrico rispetto alle spinte centrifughe.

L'amplissima delega contenuta nell'art. 8 della "legge Madia", con la sua precisa volontà di unificare il centro di coordinamento delle amministrazioni statali in sede periferica, è rimasta però inattuata in quanto è mancata una concreta iniziativa del Governo e il progetto si è quindi rivelato, secondo alcuni osservatori, "un'occasione perduta".

Di questa volontà politica dovrà tuttavia tenere memoria il lettore delle parti ulteriori di questo studio, perché l'eventualità di un rafforzamento degli uffici territoriali statali e di un loro completo accorpamento sotto l'autorità del prefetto è un nodo complesso da sciogliere anche in relazione alla situazione particolare della Valle d'Aosta. Va rilevato al riguardo come purtroppo, in sede regionale, sia finora mancata una seria riflessione al riguardo, mentre le attenzioni della politica e delle istituzioni regionali si sono concentrate, nella fase di attuazione delle deleghe della legge Madia, pressoché esclusivamente su aspetti riguardanti l'impatto della legge delega sulle società a partecipazione pubblica.

Un'ultima considerazione è necessaria in quanto il lungo percorso storico che ha caratterizzato l'istituto prefettizio in oltre due secoli ha contribuito a forgiare quello che può essere con-

---

2016, all'art. 29 recava "Abolizione delle Province", prevedendo che al primo comma dell'articolo 114 della Costituzione le parole: «dalle Province» fossero soppresse.

<sup>43</sup> Corte cost., sent. n. 240 del 2021.

siderato uno dei pochi *grands corps d'État* dell'amministrazione italiana. Un corpo amministrativo che costituisce indubbiamente un'élite dell'ordinamento pubblico nazionale e che trae la sua forza dall'operare su tutto il territorio nazionale con un'interlocuzione in grado di dare ai cittadini e ai servizi pubblici risposte a tutto campo, dialogando con gli enti locali e risolvendo, o almeno tentando di risolvere quotidianamente le tensioni fra l'unità e la frammentazione.

Il fatto che quello prefettoriale costituisca un vero e proprio "corpo" è sottolineato anche, come ricordava Carlo Mosca, da numerosi fattori, fra cui il possesso di conoscenze e competenze specifiche, l'esistenza di un'apposita scuola specialistica, l'impegno ad innalzare collettivamente lo *status* dei suoi componenti, il suo associazionismo professionale, l'articolazione e la progressione della sua carriera, il possesso di segni distintivi, e sopra ogni altra cosa, il senso di appartenenza che genera una coesione collettiva in grado di esprimere una forte e coerente capacità di azione<sup>44</sup>.

Questa soggettività collettiva, questo sentirsi parte di un distinto *corps d'État*, è certamente un elemento da tenere presente nelle dinamiche relazionali fra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta in ordine all'esecuzione delle funzioni in discorso.

L'articolata ricostruzione, essenzialmente a base cronologica, che abbiamo fin qui proposto può concludersi con una sorta di "istantanea" che raffiguri in estrema sintesi le competenze che attualmente svolge il personale della carriera prefettizia, traendo spunto dalla descrizione riportata nell'allegato A del d.lgs. n. 139 del 2000, «*Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia, a norma dell'art. 10 della l. 28 luglio 1999, n. 266*». In base a questo decreto, i compiti principali del Prefetto di oggi sono:

a) attività di rappresentanza dello Stato sul territorio e di collaborazione a favore degli enti locali; attività di collaborazione a favore delle regioni e di coordinamento degli uffici periferici dello Stato; raccordo delle attività statali in sede locale e promozione in sede locale della cooperazione tra le pubbliche amministrazioni;

b) espletamento nell'ambito degli uffici territoriali del governo delle funzioni del commissario del governo, dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza e delle attribuzioni in materia di protezione civile, di difesa civile e di coordinamento delle attività di soccorso;

c) attività finalizzate a garantire la regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e la loro funzionalità, anche nei casi di gestione commissariale, nonché alla vigilanza sui servizi statali gestiti dagli enti locali; attività dirette ad assicurare il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali e dei referendum popolari;

d) espletamento dei compiti di tutela dei diritti civili, compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza e di minoranze linguistiche, nonché in materia di immigrazione, di condizione giuridica dello straniero, di asilo e di zone di confine;

e) esercizio dei compiti connessi alla responsabilità del prefetto a garanzia della legalità amministrativa ovvero finalizzati alla mediazione dei conflitti sociali e alla salvaguardia dei servizi essenziali; esercizio delle attribuzioni in materia di sanzioni amministrative;

f) coordinamento delle attività di livello internazionale nei diversi settori di competenza dell'amministrazione dell'interno, anche con riguardo alla cooperazione transfrontaliera, raccordo sul territorio delle iniziative di rilievo internazionale e cura delle relazioni con gli organismi dell'Unione europea; rapporti di collaborazione con gli organi del Governo e le autorità indipendenti; espletamento di incarichi speciali conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente in relazione alla natura dell'incarico, d'intesa con il Ministro dell'interno; attività di documentazione generale per esigenze di Governo;

<sup>44</sup>C. MOSCA, *Identità, appartenenza, unità nella diversità*, in *Riv. amm. pubbl.*, 99, 2016, 1-9.

g) direzione degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, dei dipartimenti e degli uffici territoriali del governo; direzione di uffici che, in sede centrale e periferica, svolgono i compiti sopra richiamati; direzione e coordinamento dei servizi comuni che richiedono la gestione unitaria dei compiti dell'amministrazione dell'interno, rappresentanza dell'amministrazione nelle sedi giurisdizionali; espletamento di funzioni complementari rispetto a quelle sopra indicate.

La legge delega 28 luglio 1999, n. 266 ha rappresentato una riforma epocale per la carriera prefettizia. Dopo cinquant'anni dall'adozione della Costituzione con essa ha preso forma in maniera piena e definitiva il riconoscimento da parte del Parlamento repubblicano dell'imprescindibile ruolo dell'intero sistema prefettoriale, chiudendo definitivamente il cerchio che aveva messo in discussione, al momento dell'Assemblea costituente, la stessa permanenza in vita dell'istituto prefettizio.

5. *Alcune recenti proposte di soppressione.* – Del fatto che il dibattito “abolizionista” non sia però ancora definitivamente sopito è data chiara testimonianza dalla presentazione, nel corso della XVII legislatura, di ben due proposte di legge, entrambe di iniziativa parlamentare, presentate alla Camera rispettivamente il 21 marzo 2013<sup>45</sup> da esponenti della Lega e il 1° dicembre 2017 da parte di alcuni parlamentari del Centro Destra<sup>46</sup>.

Entrambe le proposte avanzano l'idea di abolire i Prefetti e le Prefetture-Uffici territoriali del Governo e di trasferire le competenze del Prefetto, rispettivamente, al Presidente della Regione, della Provincia, al Sindaco, al Questore e alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Le premesse ideologiche di queste iniziative, per quanto piuttosto diverse, sono chiarissime.

La proposta, nella prima delle due iniziative, è tesa a garantire «l'effettiva attribuzione alle regioni e agli enti locali di numerose funzioni, compiti e prerogative che ora sono dello Stato ... al fine di attribuire un ruolo più attivo e responsabile alle autonomie locali nella realizzazione degli interessi diffusi delle rispettive comunità»<sup>47</sup>.

Nella seconda, l'accento non è invece posto propriamente sulle autonomie locali: «Purtroppo democrazia e prefetto repugnano profondamente l'una all'altro. In Italia non si avrà mai democrazia finché esisterà il tipo di governo accentrato, del quale sono simboli il prefetto e le prefetture uffici territoriali del Governo (UTG). Coloro i quali parlano di democrazia, di Costituente, di volontà popolare e di autodecisione e non si accorgono del prefetto non sanno quel che dicono»<sup>48</sup>.

I presentatori di queste proposte di legge vedono comunque tutti nel Prefetto un ostacolo al conseguimento di una vera autonomia amministrativa, un ufficio la cui esistenza dovrebbe necessariamente essere soppressa. Riecheggiano anche, in queste proposte, le motivazioni del celebre scritto einaudiano nel 1944 che inneggiava «Via il prefetto!».

Il tema ha ancora fatto oggetto, all'inizio della XVIII legislatura, di un isolato tentativo di rilancio che non ha però avuto alcun seguito<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Proposta di legge Caparini ed altri, «Disposizioni per il trasferimento delle competenze del prefetto al presidente della regione, al presidente della provincia, al sindaco, al questore e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura».

<sup>46</sup> Proposta di legge Bianconi, «Abolizione delle prefetture-uffici territoriali del Governo».

<sup>47</sup> Proposta di legge Caparini, *Relazione introduttiva*, p. 2.

<sup>48</sup> Proposta di legge Bianconi, *Relazione introduttiva*, p. 1.

<sup>49</sup> Proposta di legge Comaroli ed altri, A.C. 355 del 24 marzo 2018, «Disposizioni per il trasferimento delle

6. *Al termine del percorso.* – Al termine della nostra lunga ricostruzione delle vicende che hanno interessato l'istituzione prefettizia, non possiamo che condividere l'osservazione per cui la continuità che essa ha avuto nel tempo costituisce una chiave di lettura fondamentale per capire lo Stato italiano.

L'autorità e il prestigio del Prefetto non sono sostanzialmente cambiati attraverso le successive leggi comunali e provinciali del 1865, 1889, 1898, 1908 e 1934, né lo sono stati per effetto delle correzioni di rotta del 1949 e delle riforme sopravvenute nel corso dell'età repubblicana, che pure hanno voluto enfatizzare, soprattutto dopo la nascita delle regioni, un ruolo di coordinamento rispetto all'esercizio di un'autorità gerarchica.

La funzione prefettoriale si ripropone oggi essenzialmente in un ruolo di “cerniera” tra lo Stato e le autonomie, con una forte sottolineatura dell'abito mentale proprio dell'alto funzionario e del suo “senso dello Stato”<sup>50</sup>. A rafforzarne il profilo ha senz'altro contribuito anche l'appannamento registrato negli ultimi anni al prestigio della classe politica regionale, anche per effetto di denunciati fenomeni di infedeltà di alcuni suoi esponenti che hanno potuto sollevare questioni di potenziali conflittualità. In questo senso, è quanto mai opportuno che sia rapidamente ricostituito un clima di assoluto e reciproco rispetto.

A onor del vero, bisogna però anche ricordare che le vicende giudiziarie che hanno investito, seppur solo occasionalmente, rappresentanti del corpo prefettizio sono state molto più rapidamente dimenticate, mentre i fatti che hanno coinvolto esponenti politici regionali – talvolta poi rivelandosi anche infondate – sono state invece ripetutamente e massicciamente riportati all'attenzione dell'opinione pubblica dalla stampa nazionale e locale.

Nei fatti, comunque, la figura del Prefetto si è finora rivelata pressoché insostituibile nell'esercizio dell'amministrazione civile, considerata nella sua accezione anglosassone di *civil service* già ampiamente rimarcata da Sabino Cassese<sup>51</sup>. In molti altri Stati europei d'altra parte – come ha rilevato Charles Ricq dell'Università di Ginevra – questa figura ha assunto come in Italia la valenza di “snodo di sintesi” fra tutti gli interlocutori politici economici sociali e culturali in campo pubblico e privato esistenti sul territorio<sup>52</sup>. La figura del Prefetto si conferma oltretutto al momento centrale anche alla luce della necessità di dare piena attuazione al principio di leale collaborazione fissato dalla riforma costituzionale del Titolo V nel 2001<sup>53</sup>.

Se si guarda alla missione di amministrazione generale e alla sua natura per così dire “pervasiva”, va soprattutto rilevato quello che, a più riprese, il sociologo Giuseppe De Rita ha definito come il “valore di rete”, ossia l'insieme delle potenzialità che questo soggetto istituzionale è in grado di esprimere attraverso il sistema reticolare delle sue relazioni.

Malgrado l'importanza che riveste questa istituzione, la conoscenza da parte dei cittadini delle sue reali funzioni rimane ancora straordinariamente vaga: secondo un'indagine presentata il 13 ottobre 2009 e realizzata dall'Istituto per gli studi sulla pubblica opinione (ISPO) in occasione della prima conferenza nazionale dei prefetti a Roma presso la Scuola superiore

---

*competenze del prefetto al presidente della regione, al presidente della provincia, al sindaco, al questore e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura».*

<sup>50</sup> Come mette bene in risalto S. SEPE, *Storia dell'Amministrazione italiana (1861-2017)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>51</sup> S. CASSESE, *Governare gli italiani*, Il Mulino, Bologna, 2014, 33.

<sup>52</sup> Intervento svolto a Roma presso la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno sul tema “Il ruolo dei prefetti in Europa”, presso la S.S.A.I., il 28 marzo 2011, dal prof. Charles Ricq, dell'Università di Ginevra, presidente del Centro europeo di osservazione delle regioni, in occasione della inaugurazione del Master in Amministrazione del territorio.

<sup>53</sup> C. MEOLI, *Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento pluralistico*, in *Instrumenta*, 27, 2005, 747 ss.

dell'amministrazione dell'interno, il 64% dei cittadini intervistati dichiara di non sapere quali siano le funzioni del Prefetto, mentre del restante 36% solo l'11% dichiara di conoscere "abbastanza bene" le sue funzioni. Sono soprattutto i giovani e i giovanissimi a non sapere pressoché nulla delle funzioni del Prefetto.

Non può perciò sorprendere che, in un caso particolare come quello della Valle d'Aosta, l'esatta estensione e natura di questi poteri non sia percepita con chiarezza non solo dalla generalità della cittadinanza, ma talvolta nemmeno dagli operatori del settore.

Piuttosto è invece singolare il fatto che di un tema come questo non si siano praticamente mai occupate a fondo la dottrina costituzionale e amministrativa, come se la vicenda riguardante un'intera regione italiana non avesse in fondo interesse, nella prospettiva dell'intero sistema nazionale.

Proprio per questo ci si augura che lo sforzo compiuto attraverso questa ricerca porti finalmente ad una giusta attenzione sull'argomento e ad una adeguata valorizzazione dell'esperienza di settant'anni di autogoverno regionale valdostano, anche in ordine all'esercizio di queste funzioni, che andiamo ad analizzare nelle pagine seguenti. È nostro auspicio, pertanto, che questo studio possa contribuire a colmare il *deficit* di riflessione che si è registrato fino ad oggi per effetto della carenza di approfondimento di questo versante delle relazioni Stato-regioni-province.