

## I prefetti italiani visti da un americano

Se pensiamo, ottimisticamente, che un secolo di storia unitaria abbia posto le basi di quella comunità politica nazionale, la cui assenza ha giustificato il ruolo illiberale svolto dal prefetto in Italia, dobbiamo concludere che quell'antica, ma non venerabile, istituzione abbia fatto il suo tempo. E se è chiaro che l'attuazione dell'ordinamento regionale non basterà a farlo sparire, è altrettanto vero che la via per la soppressione del prefetto passa attraverso la regione.

Di Leopoldo Piccardi

La Yale università nel quadro di una serie di studi comparatistici sui sistemi di amministrazione pubblica decentrata, ci offre una monografia di Robert C. Fried su *I prefetti italiani*<sup>1</sup>. Dono gradito e prezioso, di fronte al quale non si può non esprimere un senso di compiacimento e di ammirazione per la larghezza di interessi che dimostra il mondo degli studi americano, insieme a un senso di gratitudine per l'attenzione da esso dedicata a un tema che ha per il nostro paese un'importanza vitale. Ma è ragione al tempo stesso di rammarico che uno studioso straniero, nel rivolgere i suoi sforzi a un aspetto così importante della nostra vita nazionale, si trovi a lavorare su un terreno ancora quasi vergine, sul quale i più interessati, e cioè gli italiani, hanno lasciato così scarse tracce. Ci è accaduto spesso di lamentare che la storia dell'amministrazione italiana non sia stata finora scritta; e che, anzi, ben poco sia stato fatto per la raccolta e la preparazione del materiale necessario perché una storia siffatta possa essere scritta. Il *Fried* rinnova giustamente la constatazione e la lagnanza, sforzandosi, con lodevole impegno, di ovviare alla lacuna, che accresce il merito della sua fatica.

Il libro del *Fried* esamina l'istituto italiano del prefetto dal punto di vista storico, giuridico e politico, E anche a questo proposito si deve rilevare che egli si discosta vantaggiosamente da consuetudini e metodi di lavoro da noi prevalenti. Che ciascuno faccia il suo mestiere; che storico e giurista e studioso di scienza politica abbiano coscienza, ciascuno, del proprio specifico compito e osservino i criteri metodologici a questo confacenti, è indubbiamente una conquista del pensiero scientifico. Ma si ha l'impressione che in questa ripartizione di compiti e in questa specializzazione di lavoro si sia andati, da noi, troppo oltre. Uno studio, come quello del *Fried*, che è prevalentemente di scienza politica, presuppone necessariamente la conoscenza degli sviluppi storici attraverso i quali è passata l'istituzione che ne forma lo specifico oggetto, come pure la conoscenza dei dati giuridici che la contrassegnano. Il *Fried* dimostra di rendersene conto, dando un esempio di metodo di lavoro che vorremmo veder più spesso seguito in Italia. Il materiale di cui egli si serve è corrispondentemente qualificato dalle tre direzioni di ricerca che l'autore si propone: atti ufficiali di pubblico dominio (legislazione, atti parlamentari, circolari, pubblicazioni ministeriali, studi storici, giuridici e politici. Una bibliografia essenziale, limitata, ma scelta con diligenza e avvedutezza.

La comprensione del libro presuppone una certa tipologia di schemi organizzativi e di metodi amministrativi, che il *Fried* richiama con chiarezza, rendendola più evidente con tabelle e quadri sinottici. Si tratta di concetti meramente classificatori, indispensabili però per valutare, anche storicamente e politicamente, le alternative di fronte alle quali si è trovata la storia delle nostre istituzioni amministrative e le scelte da essa fatte. Ogni organizzazione amministrativa, destinata cioè a svolgere le funzioni tradizionalmente attribuite al potere esecutivo, ha una certa articolazione territoriale: comprende organi centrali con competenza estesa a tutto il territorio dello Stato, organi periferici, con competenza limitata a più ristrette circoscrizioni territoriali. Questa articolazione territoriale dà luogo a due forme di decentramento. Noi parliamo di decentramento autarchico o istituzionale e di decentramento burocratico; il *Fried* si vale, per esprimere analoghi concetti, delle parole *decentralization* e *deconcentration*.

Una parte, più o meno ampia, dei pubblici poteri è affidata a enti locali, regioni, province, comuni, che sono retti, in ogni paese che abbia un certo grado, sia pure elementare, di sviluppo democratico, da amministrazioni espresse dalla popolazione che forma una comunità locale: è questo il nostro decentramento autarchico o istituzionale, la *decentralization* del *Fried*. Ma, anche per le funzioni che lo Stato riserva a se stesso, si impone: un maggiore o minore decentramento, quello che noi

---

<sup>1</sup> Robert C. Fried, *The italian prefects - A Study in administrative politics*, New Haven and London, Yale University Press, 1963.

chiamiamo decentramento burocratico e che l'autore americano designa con la parola *deconcentration*. Questo decentramento assume due forme tipiche, che il *Fried* chiama rispettivamente sistema funzionale e sistema prefettizio. Si ha un decentramento di tipo funzionale quando si riproduce alla periferia quello stesso schema di ripartizione di funzioni che è adottato in seno al governo centrale. Ogni ministero, ogni grande ripartizione di servizi, ha i suoi uffici, le sue agenzie locali, uffici o agenzie che dipendono dai rispettivi organi centrali, con i quali soltanto si tengono in rapporto. E' questo il sistema vigente negli Stati Uniti, dove però esso assume, per il carattere federale dello Stato, un particolare significato.

Nell'altro sistema, che si può dire col *Fried* prefettizio, il territorio dello Stato è suddiviso in circoscrizioni territoriali, in ciascuna delle quali esiste un prefetto o governatore, organo statale investito di una competenza generale. Da questo organo dipendono tutti gli uffici e servizi statali dislocati nella circoscrizione alla quale esso è preposto; uffici e servizi che soltanto per il suo tramite corrispondono con il rispettivo ministero o con la rispettiva ripartizione governativa centrale. Il sistema prefettizio può presentare varie forme di attuazione, a seconda, del grado in cui si verifichi, per ogni circoscrizione, l'accentramento di poteri nel prefetto o governatore e a seconda che, correlativamente, siano più o meno radicalmente recisi i fili diretti che legano i vari uffici o servizi locali al rispettivo ministero o alla rispettiva ripartizione. Decentramento autarchico o istituzionale e decentramento burocratico - *decentralization* e *deconcentration* - sono poi strettamente collegati l'uno all'altro, perché la maggiore o minore misura di ciascuno di essi concorre a dare all'altro il suo specifico significato.

Dallo studio del *Fried*, l'Italia appare come un paese che ha - e lo sapevamo - un sistema assai limitato e mal garantito di autonomie locali; d'altro lato - ed è questa la parte più originale del libro - come un paese che ha un sistema prefettizio imperfetto. Il territorio italiano è ripartito in province e in ogni provincia c'è un prefetto, rappresentante del potere centrale, investito di una competenza, se non generale, certamente ampia e varia. Ma il prefetto italiano, pur avendo una certa preminenza sugli altri funzionari preposti agli uffici o servizi locali dello Stato, non ha su di essi un vero potere gerarchico; né la sua presenza esclude rapporti diretti tra gli uffici e servizi statali periferici e i rispettivi ministeri o le rispettive ripartizioni governative centrali.

Siamo, fin qui, sul terreno della semplice classificazione. Ma questa esprime i risultati di un'indagine storica e di una analisi politica con le quali il *Fried* dimostra di sapersi assai bene orientare nella storia di un paese così lontano dalla sua esperienza e dalla sua formazione culturale. L'esposizione delle vicende attraverso le quali l'istituto del prefetto si è, in Italia, formato e sviluppalo costituisce naturalmente soltanto lo sfondo del quadro, il canovaccio sul quale l'autore tesse la sua trama. Sarebbe inutile e pedantesco rilevarne deficienze e lacune. Vi si trovano i riferimenti necessari, sia per informazione di un lettore, destinato a essere il più delle volte un lettore non italiano, sia per dare ragione delle conclusioni alle quali l'autore giunge, in relazione allo specifico tema del suo studio. Dalle istituzioni che resero i domini dei Duchi di Savoia alla monarchia assoluta, dall'invasione napoleonica alla restaurazione, dallo Spatuto all'unificazione, da Crispi a Giolitti, dal fascismo a De Gasperi, fino ad arrivare al centro-sinistra: è una lunga cavalcata storica: al centro della quale si muovono il prefetto e i suoi predecessori - intendenti e governatori militari - mutando di nome e di paludamenti, ma conservando tratti singolarmente costanti. I cenni alla storia preunitaria danno una sufficiente nozione dell'eredità che l'Italia moderna ricevette dal passato; i riferimenti al processo di unificazione ci sembrano opportunamente scelti per dar ragione della ricezione dell'istituto prefettizio negli ordinamenti del nuovo Regno; la vita e le evoluzioni che le nostre prefetture ebbero durante un secolo di storia unitaria sono seguite con cura; sul periodo fascista si trovano nel libro di *Fried* osservazioni non prive di originalità; particolarmente penetrante è l'indagine sulle vicende seguite alla liberazione e sullo stato attuale delle cose nel nostro paese. Meno soddisfacente ci pare il capitolo dedicato all'Italia giolittiana, che pure ha, per la storia delle nostre prefetture, un grande interesse. E' forse un'anticipazione ingiustificata il qualificare l'Italia di Giolitti come *Welfare State*: anche se in quel periodo si sono gettate le prime basi di un sistema di sicurezza sociale e se la politica italiana è stata in complesso ispirata a un ottimistico favore per l'ascesa delle masse, un paese povero come il nostro e afflitto da così gravi squilibri economici e sociali era ben lontano dal tipo ideale, d'altronde costruito soltanto in epoca più recente, di uno "stato del benessere". Ma anche con specifico riferimento al posto che le

prefetture ebbero nell'Italia giolittiana, il *Fried* non ha potuto superare la difficoltà che gli presentavano i contrastanti elementi di giudizio in suo possesso. Il *Fried* dà atto imparzialmente delle denunce salveminiane contro i metodi della politica giolittiana e dei giudizi che di questa politica da una letteratura non priva, nei confronti di Giolitti, di accenti agiografici; ma egli non riesce così a evitare qualche affermazione quanto meno eccessiva né a giungere a una sintesi accettabile. Eccessivo ci pare il dire che la politica di apertura sociale di Giolitti creò per i prefetti una situazione di disagio, mettendoli in contrasto con la classe alla quale appartenevano e di cui interpretavano le aspirazioni: si tratta probabilmente di una generalizzazione tratta da qualche caso singolo ed episodico. La politica giolittiana non ha creato, in seno alla borghesia italiana, crisi di questa profondità, né ha potuto mettere in difficoltà un istituto, quale quello prefettizio, che ha dimostrato ben altra capacità di adattamento ai mutamenti della politica italiana. Un punto debole del libro di *Fried*, dal punto di vista storico, ci pare anche la sua interpretazione delle vicende che portarono al crollo dello stato liberale e all'avvento al fascismo, troppo superficiale e generica anche al limitato fine di uno studio sull'evoluzione dell'istituto prefettizio.

Rilievi che non tanto diminuiscono i meriti del *Fried*, quanto sottolineano ancora una volta le difficili condizioni in cui egli ha dovuto lavorare. Una esatta valutazione della parte che le prefetture hanno avuta nella storia del nostro paese sarà possibile soltanto sulla base di una specifica ricerca di archivio, che nessuno finora ha intrapresa: e questo vale forse in modo particolare per l'epoca giolittiana, durante la quale la politica governativa usa i prefetti quali propri strumenti, con una estrema spregiudicatezza, accompagnata però da un certo riguardo per le forme e per le apparenze, che è mancato in altri periodi della nostra vita nazionale.

Che i prefetti italiani abbiano avuto, in tutto il corso della nostra storia unitaria, una funzione illiberale e antidemocratica è ancora una volta, nel libro di *Fried*, ampiamente documentato.

“Da Cavour a Giolitti, tutti i governi dell'Italia pre-fascista hanno usato i prefetti come agenti elettorali, per organizzare campagne, manipolare votazioni, neutralizzare gli avversari, come strumenti di una politica discriminatoria di lavori pubblici e di altri interventi statali; come organi di un controllo parziale e fazioso, che comprime e svuota di contenuto, nell'interesse del partito al governo, le autonomie locali, come mezzi di mantenimento di un ordine pubblico inteso come garanzia di permanenza al potere del partito o dei partiti di governo. Il fascismo ha aggravato la situazione, rafforzando, con i suoi sistemi di sopraffazione e di arbitrio, i poteri dei prefetti, sui quali ha riversato l'odiosità dei provvedimenti più incivili, dal cambiamento dei nomi delle zone abitate da minoranze allogene, al sequestro dei beni ai danni degli ebrei, agli interventi polizieschi in materia di migrazioni interne, e via dicendo. Né le cose vanno meglio oggi. Il quadro che traccia il *Fried* della situazione attuale non manca di realismo e di sincerità. Che cosa fa il prefetto italiano, ai giorni nostri, nelle sue funzioni di rappresentanza generale del governo? Egli interviene a cerimonie, manda rapporti al governo e fa tante altre belle cose, ma soprattutto, pianifica, in collaborazione con il segretario provinciale della DC, le campagne elettorali, nell'interesse dei partiti governativi, sotto la guida centrale del segretario nazionale del partito democristiano. Durante le campagne, il prefetto conduce negoziati con i notabili locali, promettendo di dare o minacciando di togliere aiuti statali. Combina le necessarie alleanze e, nel caso di elezioni amministrative, si sforza di tener in vita tali alleanze in conformità agli intendimenti del governo. Fornisce indicazioni al governo e ai suoi candidati sull'opportunità di vari motivi di propaganda e sulle attività dell'opposizione. Distribuisce sussidi direttamente o per mezzo dei sostenitori del governo”.

E così via. Come tutore dell'ordine pubblico, il prefetto

“ha conservato la maggior parte dei poteri di polizia attribuitigli sotto il regime fascista e, come agente dei partiti al governo, ha largamente esercitato quei poteri contro i gruppi di opposizione della sinistra: vietando dimostrazioni pacifiche e la propaganda avversa al governo e alla sua politica, e reprimendo le riunioni non autorizzate che normalmente ne seguono; arrestando i capi di cortei e di riunioni non autorizzate e di occupazioni di terre; sospendendo sindaci e sciogliendo consigli comunali per “ragioni di ordine pubblico”, impedendo alle organizzazioni di sinistra di distribuire soccorsi in zone colpite da disastri, ecc.”.

Quanto poi alle funzioni di controllo sugli enti locali affidate ai prefetti e ancora regolate dalla legge comunale e provinciale del tempo fascista, esse, dice il *Fried*, sono state generalmente esercitate in modo partigiano.

“Nelle provincie rosse si chiede ai prefetti di dare aiuto e protezione alle minoranze governative, di contendere alle amministrazioni provinciali e comunali di sinistra il favore della popolazione, e di fare ad esse ogni sorta di vessazioni. In queste zone (e in tutto il paese) le deliberazioni delle provincie e dei comuni sono sottoposte a un esame rigoroso nella ricerca di possibili illegalità, che non è difficile trovare a causa della legislazione invecchiata e confusa che regola le amministrazioni locali. Alle amministrazioni

rosse si impedisce non soltanto di dirottare le entrate locali verso le casse di partito, ma anche di prendere iniziative utili al benessere della popolazione, che possano rafforzare la loro base elettorale. I prefetti usano i loro poteri concernenti le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (quali ospedali e orfanotrofi) al fine di sottrarle al controllo di amministrazioni comunali di sinistra. Essi sospendono i sindaci dalle funzioni per le più varie ragioni, come l'aver permesso a impiegati comunali di impegnarsi nella campagna elettorale, avere rifiutato di baciare l'anello al vescovo, non avere esposto la bandiera nell'anniversario dei patti lateranensi, avere partecipato a dimostrazioni politiche, avere capitanato manifestazioni non autorizzate”.

Segue una statistica di provvedimenti di sospensione di sindaci e di scioglimento di consigli comunali.

Non si creda che il *Fried*, facendo questa descrizione dello stato di cose esistente oggi in Italia, si sia limitato a riferire acriticamente denunce spesso formulate, in Parlamento e nella stampa, da gruppi di opposizione. Le notizie che egli dà e di cui nessuno onestamente potrebbe contestare l'esatta rispondenza alla realtà dei fatti, sono viste dal *Fried*, non direi col distacco, perché non è la parola, ma con la curiosità dello studioso al quale preme soprattutto di rendersi conto del perché le cose vadano in un modo, piuttosto che in un altro. Se l'Italia, nel conquistare la sua unità, non ha saputo dare vita a un sistema di larghe e ben garantite autonomie locali, se essa ha fatto proprio un istituto, quale quello prefettizio, sul quale l'assolutismo monarchico e il regime napoleonico avevano lasciato un'indelebile impronta autoritaria, ciò non è senza ragione. Ed è un piacere sentire ripetere da uno studioso straniero cose che già ci era parso di comprendere, e cioè che il lamentato accentramento dell'amministrazione italiana unitaria trova bensì una parziale spiegazione in tendenze conservatrici prevalse nella direzione politica del nostro paese, ma anche e principalmente nella esigenza stessa di ridurre a unità un paese così profondamente diviso e privo di coesione come il nostro. Quando il *Fried* dice che la burocrazia ha rappresentato in Italia la sola “istituzione integrativa nazionale”, egli esprime una verità, alla quale la voluta enfasi dell'affermazione non toglie pregio. Così come, nello stesso ordine di idee, egli osserva giustamente che le ragioni addotte per giustificare il persistente centralismo della nostra amministrazione - povertà che non consente di alimentare centri locali di vita pubblica, pericolo di faziosità da parte degli enti minori, squilibri sociali ed economici tra zona e zona - sono soltanto i diversi aspetti dello stesso problema: “la mancanza di una comunità politica nazionale”. Un problema che trova la sua origine e la spiegazione in tutta la storia del nostro paese, ma anche in un dato che, se è frutto esso stesso di uno sviluppo storico, sopravvive a vicende e a mutamenti: e cioè nel nostro temperamento nazionale. E' un'altra intelligente osservazione del *Fried* che, in Italia, l'accentramento non è proprio dell'amministrazione statale, ma è “un modello culturale generale del potere di decisione”. Infatti, egli soggiunge, la tendenza all'accentramento, l'insofferenza verso la molteplicità dei centri di volontà e di azione, non si riscontrano soltanto nell'amministrazione dello stato, ma si ripetono puntualmente nei partiti, nei sindacati, nelle organizzazioni ecclesiastiche, nelle imprese industriali e commerciali.

Abbiamo già accennato che presenta un particolare interesse, nello studio di *Fried*, quanto egli dice su un altro aspetto della nostra vita amministrativa, che esorbita dal quadro delle antitesi stato-autonomie locali, accentramento-decentramento, e sul quale il *Fried* porta un contributo veramente nuovo e originale. Come già abbiamo detto, in seno all'amministrazione dello stato - prescindendo quindi dalle autonomie locali - si possono configurare due tipi di decentramento: abbiamo anche spiegato quali siano le loro rispettive caratteristiche. L'Italia, dice il *Fried*, ha un sistema prefettizio imperfetto, perché il nostro prefetto ha una certa preminenza su tutti gli altri uffici e servizi statali dislocati nella sua circoscrizione, ma non ha su di essi un potere di supremazia gerarchica che escluda un loro diretto rapporto di dipendenza dai rispettivi ministeri. Quale sia esattamente la posizione del prefetto italiano risulta naturalmente dalle leggi, ma non soltanto dalle leggi, perché concorrono a determinarla fattori psicologici, temperamentali, di costume, e così via. E, a questo proposito, l'analisi del *Fried* è di una singolare finezza: egli dimostra di sapere sulla vita amministrativa italiana molto più di quanto non sappia la maggior parte degli italiani. Il prefetto non è un governatore che abbia alle sue dipendenze tutti gli uffici e servizi statali esistenti nella provincia, ma può avvicinarsi più o meno a questo tipo a seconda che egli abbia una più o meno forte personalità; che egli sappia, con il suo tatto e la sua autorità, acquistarsi un maggiore o minore ascendente sui capi degli altri uffici e servizi; che l'amministrazione con la quale viene a contatto

sia, per tradizione, più o meno gelosa della propria competenza; che i funzionari preposti ad altri uffici e servizi siano più o meno inclini a scaricare sul rappresentante del governo ogni responsabilità politica.

I ripetuti tentativi di dare al prefetto una più definita figura di rappresentante del governo in provincia, con poteri di supremazia su tutti gli uffici e servizi locali dello Stato, e l'esito sfortunato che essi ebbero costantemente, formano una delle pagine più interessanti della nostra storia amministrativa. Fin dal '66, il Cadorna presentava al Senato una proposta che tendeva a rafforzare la posizione del prefetto e successivamente, nel '68, sottoponeva, quale ministro dell'interno, un disegno di legge di analogo contenuto alla Camera. Ma i suoi sforzi sfociarono in un provvedimento legislativo che, concedendo qualche apparente soddisfazione alla tendenza rappresentata dal Cadorna, istituiva le intendenze di finanza, dando così la prevalenza a un criterio funzione di decentramento. Le ragioni che determinarono questo orientamento sono chiaramente riassunte dal Fried. Erano ragioni che, in parte, potevano essere ricondotte alla ripugnanza dello spirito liberale, dal quale era animata la nostra classe dirigente, verso la trasformazione del prefetto in un vero e proprio governatore e, in parte, si ispiravano a criteri di tecnica amministrativa. Concorreva così a far respingere la proposta di un rafforzamento dell'istituto prefettizio il timore che interessi politici si insinuassero in tutte le funzioni statali e ne turbassero il retto svolgimento, insieme alla preoccupazione che ne risultasse diminuita l'efficienza tecnica dei vari uffici e ne derivasse pregiudizio alla necessaria unità di indirizzo dei vari ministeri. Ma a queste ragioni, ispirate a una logica e coerente concezione dello Stato, dovette aggiungersi, fin dagli inizi della nostra vita unitaria, ad ostacolare l'attribuzione al prefetto di maggiori poteri, un altro ordine, meno razionale, di motivi. Chi ha qualche esperienza di vita amministrativa sa quale forza costituisca, da noi, la gelosia delle varie amministrazioni per le loro attribuzioni e i loro poteri. Si possono fare, in Italia, riforme importanti che richiedano un duro impegno di lotta contro temibili centri di potere, ma la resistenza che è capace di opporre la nostra burocrazia a ogni tentativo di privarla di attribuzioni - che spesso non è in grado di esercitare e di fatto non esercita - supera ogni forza umana. Il *Fried* vede bene questo aspetto del problema quando osserva che prefetto significa ministero dell'interno: e questo basta perché ogni altra amministrazione, di fronte al pericolo di interferenze prefettizie nelle sue attività, si raggomitoli come un riccio, drizzando tutti i suoi aculei. Soltanto così si spiega come, non soltanto siano falliti, nel '91 e nel '97, i tentativi di Crispi e di Rudinì di fare del prefetto un vero capo dell'amministrazione statale periferica, ma sulla stessa strada sia fallito perfino il fascismo, nonostante la sua ideologia autoritaria. Il *Fried* ricorda, con grande perspicacia, che il governo fascista, quando emanava una circolare che attribuiva nuovi poteri al prefetto, aveva sempre cura di avvertire che non si dovevano perciò considerare in alcun modo menomate le prerogative delle altre amministrazioni. Lo schema astratto dello Stato fascista poteva considerare il prefetto come la *longa manus* di un capo investito di un illimitato potere; si poteva scrivere sui frontoni delle prefetture "palazzo del governo", Mussolini poteva chiamare i prefetti a rapporto, con l'aria di considerare queste riunioni come il mezzo per manifestare la propria volontà e trasformarla, su tutto il territorio dello Stato, in azione: ma la forza della burocrazia era ancora tale che le si dovevano scuse e assicurazioni per ogni temuta menomazione dei suoi poteri. Da questi rilievi il *Fried* trae occasione per chiedersi se veramente il fascismo abbia dato vita, in Italia, a uno Stato totalitario. Quesito che va molto al di là di un problema, per se stesso ozioso, di classificazione dello Stato fascista secondo gli schemi della scienza politica. Perché porsi il quesito formulato dal *Fried* vuol dire chiedersi se il fascismo, sotto la maschera dottrinarica dello Stato forte, non abbia avuto il significato di un momento di confusione e di disordine; se esso sia stato il prodotto del prevalere di alcuni interessi, ben individuati e determinati, o abbia coperto l'oscuro agitarsi di una molteplicità di interessi contrastanti; se esso sia stato l'espressione di una coerente, se pur falsa, ideologia, oppure del vano sforzo di trovare un principio di legalità, in un mondo che aveva visto crollare l'intera sua organizzazione politica.

Per tornare al tema specifico trattato dal *Fried*, si può dire che, se l'Italia ha un sistema prefettizio imperfetto, ciò non è dovuto soltanto alla resistenza opposta all'accentramento prefettizio da tendenze pluralistiche, liberali, ma anche dall'ostacolo che l'accentramento prefettizio ha trovato in un'altra forma di accentramento, quello ministeriale, non meno illiberale del primo, nella misura in cui l'uno e l'altro mortificano il fiorire spontaneo di energie individuali e impoveriscono la vita di

una comunità.

Quali sono le conclusioni alle quali il libro del *Fried* consente di arrivare? Quelle alle quali arriva l'autore ci sembrano di due specie: vi sono conclusioni espresse, formulate da lui stesso, e conclusioni implicite, che lo svolgimento della analisi critica condotta dal *Fried* consente al lettore di trarre facilmente, anche se non figurano nella parte conclusiva del libro. E queste seconde hanno un maggior interesse delle prime.

Alle conclusioni espresse con le quali il libro si chiude, il *Fried* giunge, ricollocandosi, dopo la ricerca storica da lui compiuta, sul piano della scienza politica.

Sulla base dello studio di un sistema prefettizio, quale esiste in Italia e in altri paesi, si può formulare una legge generale, nel senso in cui si può parlare di leggi nel dominio delle scienze naturali o della scienza empirica della politica? Si può dire che il sistema prefettizio è incompatibile con un governo democratico o che esso favorisce l'affermarsi di tendenze illiberali e autoritarie?

Non si può dire, risponde il *Fried*, il sistema prefettizio è in sostanza un sistema neutrale, che può minare la democrazia, come può contribuire a difenderla. La prova migliore sta nel fatto che, su 13 paesi qualificati come paesi di stabile democrazia, 6 hanno un sistema prefettizio: Belgio.

Danimarca, Olanda, Norvegia, Svezia, Lussemburgo. Anche a proposito del prefetto, si deve dunque dire che i fattori decisivi, in una comunità politica, non sono le strutture formali di governo, ma le forze sociali e ideologiche.

Conclusione che ci sembra, da un lato, ovvia, d'altro lato, affrettata. Che le definizioni, le distinzioni, le classificazioni della scienza politica non possano sostituire il giudizio sui fatti, considerati nella loro concretezza storica, è evidente. E tuttavia quelle definizioni, distinzioni e classificazioni hanno un loro valore. Ci si può quindi chiedere, come si chiede il *Fried*, quali rapporti esistano tra l'istituto prefettizio e certe forme o aspetti che può assumere lo Stato moderno, a seconda della maggiore o minore libertà di cui godono i cittadini, della loro maggiore o minore partecipazione alla vita pubblica, della maggiore o minore estensione delle autonomie locali. Ma, se un quesito siffatto si pone, non vi si può rispondere sulla base di uno studio diligente e intelligente del sistema prefettizio italiano, richiamandosi, per gli altri paesi, a una loro classificazione in più o meno stabili democrazie e al fatto che in essi esistano o meno sistemi che si possano chiamare prefettizi. Soltanto un esame approfondito di questi sistemi, del loro modo di funzionamento, dei loro rapporti con gli altri aspetti e le altre forme della organizzazione politica, potrebbe consentire una risposta, sia pure destinata a non avere altro valore che non sia quello proprio alle leggi formulate dalla scienza politica.

Ben altro interesse hanno le altre conclusioni che ci offre il libro del *Fried*: e sono i giudizi morali e politici che egli esprime sugli sviluppi della nostra storia nazionale, sulle situazioni che si sono venute via via formando nel nostro paese. Quando il *Fried* ci descrive, con tanta acutezza e con tanto realismo, la funzione che il prefetto ha avuto in Italia, dalla unità in poi, come strumento di conservazione del potere da parte dei gruppi governativi, di compressione delle libertà individuali, di soffocazione delle autonomie locali; quando egli attribuisca questi aspetti della nostra vita pubblica alla mancanza di una comunità politica nazionale: sono queste, per noi italiani, le vere conclusioni del libro. Conclusioni piuttosto di storico che di studioso di scienza politica, ma perciò appunto più illuminanti per chi, vivendo in Italia, ha i doveri e le responsabilità che incombono su un cittadino.

E al cittadino, che chiede consiglio alla Storia per adempiere ai suoi doveri e per far fronte alle sue responsabilità, questa documentata analisi del *Fried* lascia una scelta, che si ripropone a chiunque si prepari all'azione: la scelta tra una ipotesi pessimistica e un'ipotesi Ottimistica. O noi pensiamo che quella mancanza di una comunità politica nazionale in cui il *Fried* vede la causa dei nostri mali sia un lascito immanente o destinato almeno a protrarsi per un tempo non breve, e allora teniamoci il prefetto, o riteniamo che un secolo di storia unitaria, intessuta di fatti tristi e di fatti lieti, di fatti vergognosi e di fatti onorevoli, abbia ormai gettato le basi di quella comunità politica nazionale di cui si doveva lamentare l'assenza, e allora dovremo anche credere che quell'amica, ma non venerabile, istituzione abbia fatto il suo tempo. Non spettava al *Fried*, straniero e studioso di scienza politica, prendere una posizione di fronte a questa alternativa. Ma pure egli, spinto da quella simpatia che uno studioso finisce sempre di provare per il tema delle sue ricerche, lascia trasparire quale sia la sua preferenza. Egli dà ampio rilievo alle tendenze regionalistiche prevalse nella nostra

Costituzione, all'istituzione delle regioni a Statuto speciale, alla lotta per l'attuazione della regione su tutto il territorio nazionale. E la prima comprensione che egli dimostra per i motivi ispiratori di questo movimento, dando una risposta adeguata ai detrattori delle regioni già costituite, così come le sue pur caute previsioni per il futuro, dimostrano quali siano i suoi auspici per l'avvenire. Il *Fried* avverte che, con l'istituzione delle regioni, non scompariranno ancora i prefetti. Dobbiamo condividere il suo avviso, se non dobbiamo ritenere che anche la attuazione dell'ordinamento regionale sia ormai rinviata a un lontano avvenire. Ma noi sappiamo, e il *Fried* sa egualmente, che la via per la soppressione del prefetto passa attraverso la regione.

**Leopoldo Piccardi**