

GIULIANA PERROTTA

**L'UFFICIO TERRITORIALE
DEL GOVERNO**

ovvero

**IL PREFETTO DALL'UNIFICAZIONE
ALLA GLOBALIZZAZIONE**

ISBN 979-1280503-17-6

© 2021 - Clio S.r.l., Lecce

www.clioedu.it

Proprietà letteraria riservata. Printed in Italy

*A Carlo Mosca
che ci ha insegnato il coraggio,
l'orgoglio, la gioia e l'impegno
di essere al servizio dello Stato*

INDICE

Premessa	Pag. 9
PARTE I	
FORMAZIONE ED EVOLUZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA	" 11
Come nasce la Pubblica Amministrazione Italiana	" 13
Il periodo giolittiano	" 27
Il ventennio fascista	" 33
Il dopoguerra e la Costituzione	" 39
I grandi progetti di riforma degli anni '90	" 45
PARTE II	
I PRINCIPI GIURIDICI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	" 57
Il principio di legalità	" 63
Il principio di autonomia e decentramento	" 67
Il principio di sussidiarietà	" 71
Il principio di imparzialità	" 76
Il principio della leale collaborazione	" 83
PARTE III	
DALLE PREFETTURE AGLI UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO	" 87
L'introduzione dell'istituto prefettizio nell'Italia pre-unitaria	" 89
I prefetti dall'Unificazione alla prima guerra mondiale	" 94
I prefetti dell'unificazione politico-amministrativa	" 99
I prefetti giolittiani	" 110
I prefetti e il fascismo	" 125
I prefetti tra la fine della guerra e l'avvio della Repubblica	" 139
Le competenze del Prefetto	" 155
<i>Le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica</i>	" 155
<i>Le competenze come rappresentante generale del Governo</i>	" 166
La struttura organizzativa delle Prefetture-UUTIG	" 175
Considerazioni finali	" 179
Normativa	" 191

PREMESSA

Giovanissima ho intrapreso la carriera prefettizia, tramite il reclutamento della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), l'istituto di formazione del pubblico impiego, nato nel 1957, nell'ambito del più ampio disegno di rinnovamento della pubblica amministrazione che faceva capo all'Ufficio di coordinamento degli studi per la riforma dell'amministrazione, sotto la guida di Roberto Lucifredi.

La filosofia che era dietro l'istituzione della SSPA era chiara: solo attraverso una formazione mirata e approfondita era possibile portare avanti un reale cambiamento della P.A., giacché ogni spinta riformista si arenava nell'atteggiamento attendista e inerte degli apparati, in grado di neutralizzare e vanificare qualsiasi tentativo di cambiamento.

Negli anni '70 per la prima volta, con il D.P.R. n. 472/1972, la formazione fu avviata prima dell'accesso alla pubblica amministrazione (con il corso-concorso) e non più all'interno, al fine di formare, in prospettiva, una dirigenza in grado di svolgere un ruolo fondamentale nella gestione efficace dei cambiamenti che, a loro volta, determinano un mutamento politico-amministrativo, ma anche culturale, organizzativo, gestionale e relazionale.

Il primo corso-concorso per il reclutamento dei funzionari fu bandito nel 1980 con il prof Massimo Severo Giannini, al tempo Ministro dell'Ufficio dell'organizzazione amministrativa, poi funzione pubblica.

L'anno successivo, ci fu il secondo corso-concorso per il reclutamento di personale direttivo da immettere nei ruoli dell'amministrazione statale, a cui io partecipai.

Era un esperimento rivoluzionario che infatti durò poco¹ ma della cui portata innovativa ero, già allora, talmente convinta che, al termine del corso, nell'incontro di saluto con i docenti e i partecipanti, proposi di costituire una associazione degli ex allievi, affinché quello che era stato alla base della nostra formazione potesse diventare un legame che unisse

¹ "Con la L. n. 301/1984)315: si ha un notevole ridimensionamento e stravolgimento del corso-concorso e il ripristino dei concorsi indetti dalle singole amministrazioni, in funzione di accesso alla dirigenza" su *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione* a cura di Bernardo Giorgio Mattarella

tutti noi nel nostro percorso di carriera.

La proposta probabilmente era in anticipo sui tempi, tant'è che si realizzò solo alcuni lustri dopo.

In quell'anno tutti i Ministeri avevano messo a disposizione dei posti, ma in genere nell'ordine massimo di due cifre decimali, solo il Ministero dell'Interno aveva dato la disponibilità di far entrare nei suoi ruoli ben 159 funzionari.

Io ero in una posizione alta nella graduatoria generale e, quindi, avevo libertà di scelta tra le varie disponibilità, ma mi orientai subito nella direzione della carriera prefettizia.

Erano gli anni in cui, nonostante l'avvio della costituzione delle regioni a statuto ordinario avesse inferto un duro colpo allo "strapotere prefettizio" in periferia, i prefetti rappresentavano ancora una istituzione molto potente e fortemente conservatrice.

A me, giovane laureata in Giurisprudenza, allieva di Giannini e militante del movimento femminista, quel mondo sembrava il più refrattario e distante dalle idee riformatrici che circolavano all'interno della SSPA.

Eppure la disponibilità del Ministero di aprirsi a quel tipo di reclutamento poteva essere interpretato come una decisa volontà di rinnovamento che non andava sottovalutata.

Fu così che 159 funzionari, selezionati e preparati dalla SSPA, intrapresero la carriera prefettizia che avrebbe portato molti di loro a diventare prefetti.

Tornerei a fare quella scelta?

Sì, la mia carriera non è stata facile, ed ha comportato tanti sacrifici, personali e familiari, ma mi ha consentito non solo di fare esperienze professionali uniche, in tutto il panorama amministrativo pubblico, ma anche, spesso, di essere abbastanza autonoma da poter fare la differenza ed attuare quel cambiamento della pubblica amministrazione secondo gli insegnamenti a cui ero stata formata e per cui tanti riformatori si erano spesi.

Ma che cosa rappresenta oggi un Prefetto?

È quel nemico delle autonomie locali, l'emblema del potere accentratore e antidemocratico, l'esponente delle classi dominanti, come è stato, in passato e anche di recente, definito da autorevoli esponenti politici?

Quello prefettizio è uno dei più antichi istituti dell'ordinamento giuridico italiano che ha attraversato più di duecento anni di storia pa-

tria, costellato da momenti di ombra e di rilanci altrettanto forti che hanno messo in evidenza la straordinaria capacità di adattamento di questa figura ai mutamenti di contesto politico-istituzionale.

A mio parere vi è una spiegazione oggettiva di tale resistenza, al di là della duttilità dell'istituto ed è quella che scaturirà evidente al termine di questa breve analisi sulla costituzione dello Stato unitario, sul ruolo svolto dalla Pubblica Amministrazione italiana nelle varie fasi storiche e al suo interno, sull'evoluzione dell'istituto prefettizio.

È indubbio, infatti, che questa figura, contrastata e controversa, ha attraversato tutta la storia politica, sociale economica del nostro Paese, dal Risorgimento in poi, riuscendo, malgrado gli innumerevoli cambiamenti politico-amministrativi, e le forti contestazioni di cui è stata oggetto, a mantenere la sua identità e ad avere un ruolo pregnante per il progresso della Nazione.

Questo lavoro, iniziato durante il lockdown, per dare una veste formale alle lezioni da me tenute presso l'Università Unitelma Sapienza nella disciplina "*Il sistema integrato delle Prefetture-UU.TT.G.*", seguirà questo filo logico, e, richiamando quello che già è stato scritto al riguardo da autorevoli studiosi, consentirà, spero, di comprendere appieno le potenzialità e l'essenzialità di questa figura istituzionale che ancora oggi viene vista con un misto di fiducia, diffidenza, speranza e timore riverenziale.

Giuliana Perrotta