



Servono ancora i prefetti?

di Guido Melis

Servono ancora i prefetti? E che tipo di prefetto serve, nell'amministrazione sempre più pluralista e a rete degli anni attuali e di quelli che verranno?

Ho scritto a suo tempo di non condividere la battuta troppo sommaria del presidente del Consiglio, secondo la quale "le prefetture appartengono a un modello di Stato diverso da quello di oggi". Perché nella lunga tradizione dell'Italia unitaria il prefetto (quello sul quale si scaricò la celebre invettiva di Luigi Einaudi alla caduta del fascismo: "via il prefetto!") non è stato solo oppressione centralista, né unicamente cieco autoritarismo burocratico. E' stato anche questo, naturalmente. Ma ha pure funzionato, nei vari periodi storici (adattandosi con sorprendente mimetismo e duttilità alle nuove domande sociali), da tassello decisivo della rete amministrativa, da portavoce fondamentale del centro verso la periferia e della periferia verso il centro; in un Paese storicamente contrassegnato da uno Stato centrale autoritario a parole ma troppo debole nei fatti, ha rappresentato una valvola di sicurezza. L'Italia dei 150 anni non è stata la Francia, insomma. Né è stata subito nazione (lo è diventata per gradi, e nel tempo lungo, trascinandosi dietro imperfezioni e asimmetrie patologiche), né ha immediatamente potuto disporre di una filiera di direzione dall'alto che ne garantisse, sia pure autoritariamente, l'unificazione. Più che guidare dall'alto la società, come in Francia, lo Stato italiano ha contrattato di volta in volta con gli interessi forti che la dominavano, ha praticato il gioco eterno del *do ut des*...

L'espressione di Renzi "diverso modello di Stato", però, a me piace molto. Una riforma amministrativa – come quella che sta prendendo forma su iniziativa del Governo – , fatta di provvedimenti sacrosanti (alcuni per altro non inediti, sebbene solo proposti e mai realizzati in passato), sarebbe in effetti inefficace se non si inquadrasse in una scelta strategica, in una visione di insieme. Semplificazione e tempi veloci; benissimo. Le amministrazioni dell'età contemporanea (nel tempo di internet e della comunicazione istantanea) non possono più basarsi sui vecchi modelli gerarchico-piramidali ereditati dall'Ottocento. Necessitano di schemi organizzativi flessibili e per obiettivi. Richiedono rapidità di esecuzione: e quindi niente procedure barocche, meno



autoreferenzialità dei singoli apparati, e un sistema di valutazione del personale e degli uffici basato sul risultato.

Un diverso modello di Stato, dunque. Ma siamo certi che in quel modello, proprio perché “diverso”, il prefetto, o qualche cosa che gli assomigli, sarebbe del tutto inutile? Che se ne possa fare a meno come fosse un arnese da buttar via?

Uno dei migliori prefetti della penultima generazione, Carlo Mosca, ama ripetere che il prefetto è stato ed è la valvola di scarico attraverso la quale hanno trovato e trovano sfogo tensioni del sistema amministrativo altrimenti destinate a produrre pericolose fratture. E Sabino Cassese, in un saggio ormai vecchio di qualche anno ma tuttora valido, osservava che nei nuovi sistemi a rete, caratterizzati dal pluralismo dei soggetti e dalla complicazione dei centri di potere pubblico locale, uno snodo regolatore dovrebbe pur esserci, non foss'altro per dare ordine al groviglio istituzionale sul territorio.

Ecco, dunque, la funzione alla quale non si può rinunciare (la funzione, dico: non necessariamente il nome). Basta ripercorrere la legislazione recente, specie quella – sempre più corposa – prodotta nelle innumerevoli emergenze nazionali, per rendersi conto delle tante croci di volta in volta scaricate (e spesso senza mezzi adeguati) sulle spalle larghe dei prefetti: leggi di depenalizzazione, immigrazione, antiracket, protezione civile, ambiente, contrasto alle tossicodipendenze, antimafia e lotta alla criminalità organizzata, infrastrutture, impianti energetici, terrorismo. E naturalmente, prima tra tutte, la quotidiana gestione della rete delle questure, vero baluardo dello Stato sul territorio. Possiamo pensare che tutto questo possa essere lasciato al concerto “incerto” di Regioni ed enti locali? Ad una rete, cioè, priva di una cabina di regia dislocata sul territorio? Che non si richieda invece, oggi più che mai, un coordinamento nazionale, inevitabilmente filtrato attraverso un riferimento unico?

E' specialmente nel delicato ruolo di raccordo infraistituzionale, di puntello della grande rete, che la prefettura giustifica ancora ampiamente la sua esistenza. Se una debolezza si può individuare nella storia amministrativa italiana, sta infatti proprio nel paradosso di uno Stato “centralista” ma anche, contemporaneamente, di un “centro debole”. Cioè della pluralità non coordinata degli uffici provinciali dei vari ministeri, da sempre largamente sottratti all'autorità del prefetto. In un sistema come il nostro, per così dire a canne d'organo, il prefetto è stato a lungo pressoché l'unico funzionario generalista, il solo cioè dotato di una visione unitaria



Anno 4, n. 06 – maggio 2016

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

dell'amministrazione e dei suoi compiti. Lo è ancora, quando gli lasciano fare il suo mestiere di organo di raccordo.

35

Ma se è così, le prefetture non si possono abolire. Limitarle di numero, come si sta facendo, sì: la geografia amministrativa non è eterna, muta con il mutare della geografia economica e della demografia. Accorparle anche, se serve. Adeguarle alla nuova conformazione della periferia dopo l'abolizione delle province. Ma usando la forbice del potatore sapiente, che sa dove tagliare e dove innescare, dove seminare e dove diserbare. Non la scure brandita alla cieca del disboscatore che fa tabula rasa.

Non è con provvedimenti tagliola, ma con norme sapienti, flessibili, con soluzioni caso per caso, che dobbiamo procedere. Si chiama "il ritaglio amministrativo". E le forbici, nell'arte paziente del ritagliare, devono essere mosse da mani prudenti, secondo un disegno preciso dell'insieme che si vuole creare.