

CAPITOLO TERZO

La formazione del regime speciale per i prefetti.

1.

I momenti e gli aspetti della formazione del regime della burocrazia statale italiana, illustrati del capitolo che precede, sebbene non esauriscano la problematica storico-giuridica dell'argomento, esprimono tuttavia le linee principali del contesto nel quale venne a formazione anche la speciale disciplina burocratica per i prefetti. Quest'ultima, infatti, non solo venne a formarsi nel medesimo periodo di tempo, ma ne riprese anche tutti i temi caratteristici, quali i criteri di assegnazione degli uffici, l'instabilità, la responsabilizzazione puramente gerarchica e la tendenza alle garanzie economiche.

Il problema del regime dei prefetti non gode, infatti, in questo periodo, di una considerazione autonoma, ma si colloca viceversa, sebbene sempre in posizione di primissimo piano, all'interno di inquadramenti e tematiche più generali, comprensivi di altre categorie di funzionari. Il che ne sottolinea ulteriormente il collegamento con la problematica burocratica dell'epoca. Più esattamente va detto che i problemi relativi alla condizione dei prefetti si trovano ad essere compresi principalmente in due distinte e diverse classificazioni dottrinarie ed anche normative, trapassando lentamente dall'una all'altra. La prima classificazione, che si può indicare con la nozione di « alte cariche amministrative », enucleava questa categoria burocratica in base alle sue caratteristiche estrinseche e cioè in base ad un criterio puramente gerarchico. La seconda e successiva classificazione, quella dei « funzionari politici », volle invece basarsi sulla natura dei compiti svolti da una certa parte della burocrazia e si pose dunque come una nozione qualitativa, implicante differenziazione e specialità di regime per i funzionari che vi erano ricompresi. Il regime burocratico dei prefetti è al tempo stesso fra le cause e fra gli effetti di tale mutamento di prospettiva.

La prima nozione era emersa, quasi naturalmente, dal processo di razionalizzazione che la disciplina degli impiegati ebbe a subire nel periodo storico della Restaurazione italiana. Man mano che in quella sede si provvide alla ripartizione della competenza sugli impiegati, venne infatti in rilievo l'esistenza di un gruppo di cariche per le quali la competenza rimaneva radicata presso i supremi organi dello Stato (Sovrano e Consiglio dei Ministri). E man mano che si provvedeva alla precisazione della disciplina impiegatizia, acquistava evidenza la situazione di quegli impieghi per i quali si prevedevano adattamenti particolari della disciplina dettata o che erano addirittura espressamente sottratti alla disciplina obbiettiva e generale.

Quest'ultima ipotesi in effetti fu piuttosto rara nell'esperienza degli Stati preunitari: viceversa era normale che la identica disciplina sostanziale fosse graduata, quanto alla competenza, fra diverse autorità o collegi a seconda del livello dell'impiegato e con varie particolarità per i diversi livelli¹. La categoria delle alte cariche ebbe dunque ad emergere e a caratterizzarsi soprattutto per il fatto che le decisioni ad essa relative erano sempre assegnate al massimo livello decisionale previsto. La sua composizione era in effetti poco omogenea, poichè la disciplina impiegatizia era dettata per settori e pertanto anche le distinzioni gerarchiche interne ai vari settori erano poco omogenee, particolarmente riguardo agli impiegati della amministrazione periferica².

1. Lo Stato nel quale questo fenomeno si verificò più chiaramente e diffusamente fu il Regno delle Due Sicilie, nel quale addirittura si arrivò con una serie di regolamenti datati 10 maggio 1826 a suddividere tutto il personale ministeriale in 4 classi, assegnandone la competenza rispettivamente al Consiglio di Stato previo avviso del Consiglio dei Ministri, al Consiglio di Stato previo avviso del Ministro, al Ministro di concerto col Re, al Ministro da solo. Nei regolamenti dei singoli Ministeri ugualmente datati venne poi censito tutto il personale non ministeriale, assegnando anch'esso ad una delle 4 classi e giungendo così ad una classificazione completa e generale del personale statale. Sempre per il Regno delle Due Sicilie si vedano poi le graduazioni di competenza disposte, restando identica la disciplina sostanziale, in materia di congedi (Decreto 22 gennaio 1823 e Decreto 22 gennaio 1833) e di proscioglimento dalla garanzia amministrativa (Legge 10 ottobre 1818 e Istruzioni 20 gennaio 1818).

Negli altri Stati il fenomeno fu meno evidente e si manifestò settorialmente: tipica e generale peraltro è la tendenza al decentramento del potere di nomina.

2. Per il Regno delle Due Sicilie si vedano gli artt. 89, 91 e 92 della Legge 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile che appunto suddividono la competenza sugli impiegati di tale amministrazione periferica fra Sovrano, Ministro e Intendente, a seconda del grado; l'articolo 12 Istruzioni 20 gennaio 1818 che esclude dal potere del Luogotenente di Sicilia di sciogliere dalla garanzia amministrativa gli Intendenti, Sottointendenti e Segretari generali; i n. 3 e 4 dell'articolo 2 Legge 19 ottobre 1818 che per lo scioglimento dalla garanzia di Intendenti ed Uffi-

ciali superiori richiede l'avviso del Supremo Consiglio di Cancelleria; art. 9 Regolamento 6 novembre 1821 circa i congedi degli intendenti; il Decreto 22 giugno 1826 che affida agli Intendenti la nomina, sospensione e rimozione degli uscieri di Intendenza, ecc.

Si giunse talora anche alla considerazione unitaria della categoria, mediante, comparazione ed equiparazione dei vari settori: il che, in certo senso, ne segnava la canonizzazione nella tipologia burocratica. Il significato del fenomeno potrebbe utilmente essere approfondito, specie in relazione al consolidamento dell'apparato amministrativo centralizzato.

Per ciò che qui interessa ne vanno ricordati solo due aspetti: il primo è la costante ricomprensione dei fiduciari periferici (e cioè dei predecessori dei prefetti) nella categoria più elevata³. Il secondo, che è anche il più significativo, è che anche nella considerazione unitaria delle alte cariche, mai a loro riguardo si andava oltre la mera attribuzione delle relative competenze all'organo più elevato fra quelli previsti: vale a dire che la prospettiva delle alte cariche, come tale, non implicava e non implicò mai adeguamenti specifici della disciplina sostanziale.

La riprova di queste affermazioni si ha proprio dalla normazione del Regno d'Italia sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri. Conviene partire dalla classificazione operata nel 1850 nel Regno di Sardegna, poichè da essa prendono le mosse gli sviluppi della tematica delle alte cariche nell'ordinamento unitario. Il R.D. 21 dicembre 1850, già ricordato più volte, richiese la deliberazione del Consiglio dei Ministri per le nomine ed in genere per le decisioni relative ai « Primi Ufficiali »⁴ ed agli « Intendenti generali »⁵ (art. 11 n. 3), vale a dire per i massimi esponenti burocratici di tutti i tipi di organismi amministrativi statali allora esistenti. Una prospettiva stret-

Per il Regno di Sardegna si vedano le disposizioni contenute nelle Regie Patenti 14 dicembre 1818 sulla pianta e classificazione delle Intendenze, le Regie Patenti 14 ottobre 1836 n. 155 sugli uffici delle Intendenze, nonché le numerose disposizioni relative alle Intendenze ed alle Divisioni (Lettere Patenti 25 agosto 1842 n. 391, 30 ottobre 1847 n. 648, ecc.).

3. Per il Regno delle Due Sicilie si vedano le disposizioni richiamate nelle note che precedono. In Piemonte a tale considerazione unitaria si giunge col R.D. 21 dicembre 1850, il cui art. 11 n. 3 rimise alla competenza del Consiglio dei Ministri le decisioni relative agli Intendenti Generali.

4. Costoro erano i massimi gradi burocratici dei Ministeri, prima delle riforme che a questi furono apportate nel 1853: cfr. G. FELLONI, *Stipendi e pensioni dei pubblici impiegati negli stati sabaudi dal 1825 al 1859*, in « Archivio economico dell'unificazione italiana », serie I, vol. X, n. 2 (Roma 1960) 1.

5. Fino al 1853 questo titolo era comune ai capi delle Divisioni periferiche ed ai capi delle Aziende generali: queste ultime erano organismi amministrativi semiautonomi di settore e furono abolite nel 1853 per riportare quelle materie nella competenza ministeriale.

tamente gerarchica, dunque, che dava luogo solo ad una definizione di competenza e non ad una diversa disciplina sostanziale. Quando nel 1853 si provvide a riordinare l'organizzazione amministrativa statale, si ebbe una riconferma di questa prospettiva, radicando nel Consiglio dei Ministri la competenza per la nomina dei massimi esponenti burocratici dei nuovi organismi ministeriali; si ebbero però anche alcune precisazioni di regime, coll'art. 23 del Reg. 23 ottobre 1853 che parlava di « scelta » del Consiglio dei Ministri riguardo alle nomine dei Segretari generali e dei Direttori generali dei Ministeri ⁶ e coll'art. 31 il quale, per gli Intendenti generali e gli Intendenti, che erano i fiduciari periferici, escludeva ogni intervento della speciale Commissione istituita per il personale delle Amministrazioni dipendenti dai Ministeri.

A parte queste precisazioni, le norme del 1853 rinviavano per il regime sostanziale di questi impieghi a quanto vigeva per i singoli settori amministrativi e cioè ai regolamenti per il personale dei singoli ministeri.

Le norme successive sull'amministrazione ministeriale non mutarono da queste linee e l'articolo 24 del R.D. 24 ottobre 1866 sul riordinamento della Amministrazione centrale ribadì che il Consiglio dei Ministri per le nomine dei « Capi delle Amministrazioni generali » decide a libera scelta su proposta dei Ministri competenti. Le norme del 1853 e del 1866, che pure ambivano a fornire una disciplina generale del personale dei ministeri, si attennero dunque ad un criterio preminentemente ricognitivo delle alte cariche, occupandosene solo riguardo alle nomine.

Intervenne poi il R.D. 27 marzo 1867 n. 3629 sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri, col quale tale criterio venne ulteriormente codificato: l'art. 1 n. 9 dichiarò infatti competente il Consiglio dei Ministri per le deliberazioni concernenti Prefetti, Sottoprefetti, Segretari Generali e Direttori generali dei Ministeri, Capi delle amministrazioni generali centrali e delle Amministrazioni governative provinciali. Tale dizione ed enumerazione fu poi testualmente ripresa dall'articolo 1 n. 9 del R.D. 25 agosto 1876 n. 3289, anche esso concernente le attribuzioni del Consiglio dei Ministri.

Il criterio delle alte cariche esce da queste norme perfettamente definito: la categoria comprendeva tutti i capi delle principali unità

6. Quel regolamento appunto prevedeva come massime cariche di ogni amministrazione centrale ministeriale un Segretario generale ed alcuni Direttori generali (artt. 1, 8 e 9).

amministrative centrali e periferiche e si qualificava per il fatto di essere direttamente amministrata dal Consiglio dei Ministri, in base a norme sostanziali per lo più comuni e che comunque avevano una collocazione loro propria nei regolamenti e leggi speciali. È ad opera di questi ultimi che si affaccia e si svolge la prospettiva che abbiamo definito dei « funzionari politici ». Avanzata dalla dottrina nella sua polemica contro l'arbitrio ministeriale, la distinzione fra funzionari amministrativi e funzionari politici cominciò infatti a trovare taluni spunti nelle normazioni speciali. Anche qui non viene fornita una considerazione e definizione unitaria della categoria, ma la cosa è facilmente spiegabile sol che si pensi che la nozione era, per così dire, una nozione negativa ed empirica. La dottrina infatti soleva distinguere la generalità degli impiegati, riguardo ai quali negava che la responsabilità del Ministro potesse essere impegnata dal loro operato, contrapponendola a quel piccolo gruppo di impiegati che, per la natura delle funzioni svolte, avevano effettivamente la possibilità di impegnare il Ministro e richiedendo per questi ultimi che la legge li circoscrivesse tassativamente, determinandone anche gli speciali diritti e doveri ⁷. Poichè appunto tutto il discorso tendeva in primo luogo a sottrarre la generalità degli impiegati all'arbitrio ministeriale, la dottrina non si rifaceva a criteri teorici per definire i funzionari politici, ma piuttosto a criteri empirici, facendo gli esempi degli ambasciatori, dei direttori generali e dei prefetti, l'operato dei quali, nella esperienza parlamentare, era spesso causa di rimostranze fatte direttamente al Ministro. Per gli stessi motivi la dottrina non indicò quali dovessero essere le caratteristiche del regime burocratico dei funzionari politici, ma si limitò ad alcune contrapposizioni dialettiche, quali quella fra stabilità ed instabilità e quella fra promozione vincolata e libertà di scelta.

Va tenuto presente che l'impostazione della dottrina si riallacciava ad un filone estremamente vivo nella dialettica sulla burocrazia e già operante sul piano della disciplina positiva e cioè quello della responsabilità ministeriale. Pertanto quando si dice, come si è detto più sopra, che la disciplina positiva raccolse molteplici spunti

7. La prima enunciazione in tal senso è quella di G. B. GIURIA, *Degli impieghi* cit. 61; la terminologia usata da questo A. è « cariche di confidenze ».

Con terminologia diversa la tesi venne poi sostenuta da tutta la dottrina successiva, già citata nel capitolo precedente a proposito della discussione sulla stabilità. *Adde*, riguardo ai prefetti, C. ASTENGO, *La guida amministrativa in base alla legge comunale e provinciale* II ed. (Milano 1862) 18.

dalla problematica dei funzionari politici, si vuole appunto affermare non che il criterio proposto dalla dottrina fu recepito e che furono accolte le sue proposte di distinzione — il che non è ancora accaduto a tutt'oggi — ma che la teorizzazione del funzionario politico come quello che impegna la responsabilità del Ministro fu utilizzata piuttosto per giustificare le eccezioni che in modo occasionale per taluni funzionari venivano decise contestualmente al procedere della disciplina garantista generale, descritto nel precedente capitolo. Vale a dire che la enucleazione dei funzionari politici che indirettamente fu in tal modo operata, non solo fu opera frammentaria del diritto positivo, ma fu anche, ed è ciò che più conta, opera residuale.

Ecco dunque perchè la linea di divisione fra le due categorie di funzionari oscilla in continuazione, non solo nel tempo, ma anche e soprattutto riguardo agli istituti. La tendenza di fondo è però nel senso della progressiva precisazione e riduzione dei funzionari sottratti alla disciplina garantista, conformemente alla linea prevalsa in generale e di cui si è già detto. I piani su cui si svolge il fenomeno sono molteplici: ed andrebbe certamente approfondito anche come si svolse al livello degli uffici intermedi attraverso un continuo regolamento di confini fra Ministro ed apparato burocratico⁸. Qui però interessa soltanto la vicenda di quegli impieghi che erano posti ai massimi livelli dell'organizzazione centrale e periferica, proprio per osservare quali mutamenti vi intercorsero nel passaggio dal regime delle alte cariche a quello dei funzionari politici.

I massimi riflessi di tale problematica si ebbero in tema di disciplina della nomina: il che è del resto spiegabile sol che si pensi che la possibilità di scelta per un ufficio, essendo in quel periodo la piena possibilità di revoca garantita dalla figura della dispensa, significava in pratica la totale disponibilità dello stesso. E non a caso proprio sul denominatore della nomina a scelta doveva in seguito formarsi il primo abbozzo di regime unitario per i funzionari politici.

Naturalmente il tema della nomina a scelta venne in discussione anche per i prefetti, dando luogo a vicende normative il cui signi-

8. A titolo di esempio si può ricordare che l'articolo 24 del R.D. 24 ottobre 1866 riservò al Ministro la scelta per i gradi immediatamente inferiori a quelli che la stessa norma riservava al Consiglio dei Ministri: ma, per il Ministero dell'Interno gli artt. 12, 13 e 14 R.D. 20 giugno 1871 estesero anche a questi posti il normale meccanismo delle promozioni. Intervenne poi il R.D. 11 settembre 1879 n. 5137 a ripristinare la libera scelta del Ministro per la nomina dei direttori capi di divisione e degli ispettori, sempre del Ministero dell'Interno.

ficato è notevole anche sul piano dei fenomeni di passaggio dal criterio delle alte cariche a quello dei funzionari politici.

Le prime norme relative alla nomina dei capi delle amministrazioni periferiche del Ministero dell'Interno⁹ furono quelle che già si sono richiamate: il n. 3 dell'articolo 11 R.D. 21 dicembre 1850¹⁰, confermato dall'art. 31 R.D. 23 ottobre 1853¹¹. Da queste norme risultava che la nomina degli Intendenti generali era fatta dal Consiglio dei Ministri e quella degli Intendenti dal Ministro, escluso sempre ogni intervento consultivo. Il già citato art. 1 n. 9 R.D. 27 marzo 1867, confermato dall'articolo 1 n. 9 R.D. 25 agosto 1876, riportò nella competenza del Consiglio dei Ministri anche la nomina dei sottoprefetti (gli ex Intendenti).

La disciplina sostanziale di tali nomine era però molto diversificata, poichè solo per la nomina a prefetto c'era libertà di scelta: si vedano in proposito l'art. 17 R.D. 20 giugno 1871 n. 323 sull'ordinamento del personale del Ministero dell'Interno che eccettuava solo le nomine a prefetto dall'applicazione del meccanismo per le promozioni previsto dagli articoli precedenti e l'articolo 5 R.D. 25 giugno 1877 n. 3925 che sanciva un identico principio riguardo alla progressione per classi¹².

9. Il n. 8 dell'art. 4 del R.D. 21 dicembre 1850 aveva infatti elencato fra le attribuzioni del Ministero dell'Interno anche le Intendenze generali e le Intendenze.

10. Il quale attribuiva al Consiglio dei Ministri la nomina degli Intendenti generali.

11. Il quale escludeva per Intendenti generali e Intendenti ogni intervento della Commissione per il personale delle amministrazioni dipendenti.

La nomina degli Intendenti era dunque fatta dal Ministro: del resto l'articolo 3 del R.D. del 1853 aveva equiparato il grado onorifico degli Intendenti a quello dei direttori capi di divisione, la cui nomina era pure fatta dal Ministro. Le successive vicende relative al sistema di nomina di questi funzionari non sono che un aspetto della estrema variabilità degli ordinamenti del personale del Ministero dell'Interno: cfr. l'accurata e critica esposizione che ne fa R. PORRINI, *I ministeri* cit. 645 ss.

In effetti gli unici uffici che non furono coinvolti nelle numerose variazioni dei criteri e dei sistemi di assegnazione degli uffici furono le Segreterie generali e le Direzioni generali, dato il loro carattere di uffici puramente delegati (artt. 14 e 15 del R.D. del 1853), conservato quasi fino ai nostri giorni. Non mancarono tuttavia numerosi mutamenti quanto al numero ed alle attribuzioni delle Direzioni generali: cfr. sempre R. PORRINI, *op. loc. cit.*

12. Quest'ultimo infatti affermava che la superiorità di classe non costituisce titolo prevalente per la nomina a prefetto. L'estensione del normale meccanismo delle promozioni basato sul ruolo di merito e sull'anzianità anche alla carica di sottoprefetto, realizzata già dalle norme del 1871 e del 1877 citate nel testo, venne poi confermata esplicitamente dagli artt. 13 n. 2 e 14 del R.D. 15 ottobre 1880 e dal R.D. 21 agosto 1881, nonchè dai successivi regolamenti del personale del Ministero dell'Interno.

I sottoprefetti erano pertanto già ricompresi nel novero delle cariche conferite mediante i normali meccanismi di promozione, seppure con intervento del Consiglio dei Ministri. Si assiste dunque già ad una distinzione ben netta all'interno delle nomine operate dal Consiglio dei Ministri, poichè quelle dei prefetti erano a libera scelta mentre quelle dei sottoprefetti in qualche misura vincolate: distinzione, come si vede, di natura qualitativa, seppure non ancora esplicita, e che comunque già rappresenta un deciso superamento della validità del criterio delle « alte cariche ».

Il 7 giugno 1887 fu presentato alla Camera dall'allora Ministro dell'Interno Crispi un disegno di legge che aveva lo scopo dichiarato di fornire al Governo mezzi adeguati a sostenere la responsabilità dell'operato dei prefetti, rendendone più libera la scelta e la rimozione. Pertanto, riguardo alla nomina, si proponeva la rimozione dell'unico limite allora esistente, e cioè il divieto di nominare deputati ad uffici retribuiti, e quindi anche a quello di prefetto, sancito dall'articolo 7 della Legge 13 maggio 1877 n. 3830 sulle incompatibilità parlamentari. Il fondamento della proposta era indicato nell'opportunità di utilizzare personale tipicamente politico per un ufficio definito appunto come politico¹³: il che fu parzialmente avvertito dalla Commissione parlamentare che propose di limitare la abrogazione dell'incompatibilità al solo ufficio di prefetto¹⁴. Anche

13. L'abrogazione proposta doveva servire — affermò Crispi — a lasciare « in facoltà del Governo di valersi dell'opera dei deputati anche in uffici di carattere politico ». La norma da abrogare stabiliva che « durante il tempo in cui il deputato esercita il suo mandato o sei mesi dopo, non potrà essere nominato a verun ufficio retributivo », fatta eccezione per le missioni all'estero e per le cariche di Ministro e Sottosegretario. La relazione Crispi si trova riportata in G. SAREDO, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale* I (Torino 1901) 260 ss.

14. Scriveva il relatore Damiani: « Rimane ora a riferirvi intorno a quella che estimammo la seconda parte della legge, ovvero la disposizione contenuta nell'articolo 7.

Si crede di ravvisare in essa alcuni effetti che non avevano relazione con questa legge, o che almeno non erano una conseguenza necessaria degli altri provvedimenti ch'essa sanciva; sicchè prevalse il pensiero di limitare la facoltà del Governo alla nomina de' soli prefetti.

Evidentemente si sarebbe destituita d'ogni valore la presente legge se in vista de' vuoti che faceva il difetto degli uomini e l'eccesso delle funzioni, non si avviasse al modo di colmarli col solo mezzo che si offre a chi ha la responsabilità del Governo.

Ammissa quindi la necessità dei provvedimenti contenuti nei primi sei articoli, parve di non potersi rifiutare la facoltà di rifornire il personale dei prefetti con nuovi elementi che può quasi esclusivamente offrire la rappresentanza nazionale. Lungi da noi l'intendimento di attribuire ai soli membri del Parlamento quell'alta capacità che rende un cittadino adatto al governo di una Provincia, nè lo potremmo in tanto progresso di cultura, specie nelle materie attinenti alla vita pubblica; ma è d'altronde fuor di dubbio che un reggimento a base parlamentare

nella discussione in aula ci si limitò a prendere atto della definizione dell'ufficio implicita nella proposta ed i pochi oppositori ebbero appunto a sventolare senza successo la bandiera della distinzione della politica dalla amministrazione¹⁵.

Solo Ruggero Bonghi ebbe peraltro ad intuire che la proposta di abrogare l'incompatibilità riguardo all'ufficio di prefetto costituiva solo un perfezionamento del criterio in vigore, poichè rendeva « non solo prevalente, ma unico il carattere politico nei prefetti »¹⁶. L'articolo 7 della Legge 14 luglio 1887 n. 4711 sui prefetti del Regno, sancendo l'abrogazione generale di quell'incompatibilità, significò dunque il riconoscimento da parte del Parlamento del carattere politico di tali funzionari¹⁷. Ed anche la dottrina successiva, discu-

di circa 40 anni, abbia indirizzato una parte considerevole della intelligenza nazionale ai fini di pubblici servizi.

La rappresentanza nazionale diviene necessariamente la palestra in cui si rivela l'attitudine dei cittadini al governo del proprio Paese, e com'essa offre gli uomini capaci di guidare la Amministrazione dello Stato, può, e diciamo deve, offrire uomini capaci di governare le Provincie.

Si aggiunge una considerazione che non è mai abbastanza ricordata nel nostro Paese e che gli dà un carattere speciale, quella dei centri antichi della vita regionale, ove nè volgere di tempi, nè mutare di circostanze possono togliere che vi persiste un movimento speciale d'idea, l'agitarsi della vita politica, le suscettibilità locali, e l'orgoglio legittimo del tanto che si versa nel grembo della gran patria, di lustro, di forza e di ricchezza.

Al governo di cotali centri, come d'altronde seguì sempre, e ci conforta il riconoscere che segue tuttodì, è indispensabile che sieno prescelti individui i quali si riconoscano non soltanto sorretti dal loro valore ma altresì dalla fama e dal prestigio. Però non parve ugualmente necessario nè, per dir tutto, opportuno alla vostra Giunta, l'estendere la facoltà del Governo fino agli effetti dell'abrogazione completa dei primi due paragrafi dell'articolo 7 della legge 13 maggio 1877, n. 3830.

Si è di conseguenza limitata la facoltà richiesta all'articolo 7 di disegno ministeriale, alla sola nomina dei prefetti del Regno ».

La relazione è riportata da G. SAREDO, *La legge* cit. I, 264-265.

15. Cfr. l'intervento del deputato Pompilj nella seduta del 4 luglio, richiamato da G. SAREDO, *La legge* cit. I, 265.

16. Cfr. ancora G. SAREDO, *op. loc. cit.*

17. Non traggano in inganno le affermazioni in contrario fatte da Crispi, il quale affermò il carattere non politico ma amministrativo della riforma, a suo parere « necessaria perchè la pubblica amministrazione possa regolarmente procedere »: e ciò perchè, essendo impossibile ripristinare in Italia il sistema delle autonomie distrutto dall'esperienza napoleonica che ormai aveva reso il popolo incapace di vivere senza la mano del Governo che lo guidasse, spettava ai pubblici funzionari e particolarmente ai prefetti educare le popolazioni ed avviarle sul cammino della libertà. Il paternalismo prefettizio veniva così programmato come l'esatto *pendant* del paternalismo governativo.

« L'articolo 7 della legge 1877 — sostenne Crispi — è legge di sospetti: esso suppone, nè più nè meno, che sui banchi del Governo non ci siano che dei corruttori, e su quelli dei deputati che dei corruttibili.

Ebben questo preconcetto è ingiurioso, ad un tempo, per il Governo e per Parlamento, sospettati il primo di poter usare, l'altro di poter accosciarsi a siffatti mezzi di corruzione.

... Ed io voglio togliere ogni sospetto, e con l'articolo settimo di questa legge,

tendo del valore della riforma, si trovò concorde su questa interpretazione, pur discordando sull'opportunità dell'intervenuta abrogazione¹⁸.

quale l'avevo redatto d'accordo coi miei colleghi, ho proposto di cancellare assolutamente l'articolo 7 della legge sulle incompatibilità. La Giunta parlamentare ha creduto che, trattandosi ora unicamente di prefetti, si debba togliere la interdizione soltanto in riguardo alla nomina dei prefetti; ma se la maggioranza della Camera crederà di accettare il concetto dell'articolo quale fu proposto dal Ministero, non sarò certamente io che mi opporrò alla volontà sua ».

Non si dimentichi che era ancora molto viva l'eco sollevata pochi anni prima dal famoso saggio di M. MINGHETTI (*I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna 1881); per cui nessun uomo politico avrebbe commesso in tal clima la *gaffe* di ammettere di stare proponendo un vero e proprio meccanismo di « ingerenza della politica nell'amministrazione ».

Ancora più liscia andò la discussione al Senato, il cui ufficio centrale ritenne, con signorilità pari alla leggerezza, che « essendosi la Camera svincolata da un obbligo da essa già volontariamente assentito che riguardava i suoi membri (per questi l'articolo 33 n. 17 Statuto prevedeva che 7 anni di prefettura potessero legittimare la nomina) era debito di alta convenienza non discuterne la portata ». Così la proposta del Crispi divenne l'articolo 7 della Legge 14 luglio 1887 n. 4711 sui prefetti del Regno.

18. Sul significato di questa vicenda legislativa si levarono alcune voci nella dottrina successiva che vale la pena di ricordare. Esse testimoniano infatti di diverse interpretazioni del regime parlamentare in relazione alla pubblica amministrazione, interpretazioni che peraltro hanno caratterizzato diverse fasi dello sviluppo del pubblico impiego e che da questi autori sono applicate direttamente alla figura prefettizia.

Contrario alla nominabilità dei deputati, o meglio, alla abrogazione dell'incompatibilità, si dichiarò L. FREZZINI (voce *Prefetto* cit. 324) collegando la questione a quella più ampia di una soluzione liberale delle incompatibilità parlamentari da darsi secondo la volontà degli elettori (la disciplina delle incompatibilità in effetti non appariva soddisfacente: cfr. M. GOVI, *Per una riforma delle disposizioni circa l'ineleggibilità e la incompatibilità degli impiegati dello Stato*, in « Riv. Dir. Pubbl. » (1911) I, 362-370); osservava dunque il Frezzini che l'istituzione dei prefetti non aveva nell'ordinamento italiano un carattere netto, ma viceversa oscillava fra la tradizione napoleonica, i bisogni della vita parlamentare ed un astratto ideale di giustizia nell'amministrazione. Per cui, finché non si fosse trovato il sistema di conciliare lo Stato parlamentare con le esigenze amministrative espresse dalla formula napoleonica gli sembrava opportuno evitare contaminazioni fra i due settori.

Questa prospettiva cautelare tuttavia teneva conto del nesso da stabilire fra le dimensioni della figura prefettizia in un dato ordinamento e la soluzione di adottare circa i problemi di stato giuridico o circa questioni analoghe come questa dell'incompatibilità; inoltre a questa impostazione va riconosciuta una innegabile concretezza storica, in quanto si inseriva nella tematica tradizionale della giustizia nell'amministrazione, felicemente individuandola nella tematica della figura prefettizia.

Viceversa del tutto aprioristica era stata la posizione assunta in merito da G. SAREDO (*Il prefetto* cit. 12 ss.): « Il concetto politico della legge concreta così un principio fondamentale del nostro diritto pubblico interno. Nulla v'ha infatti di più corrispondente al governo costituzionale che il concorso degli uomini politici agli alti uffici dell'amministrazione. Un partito che va al potere ha il diritto di avere alla direzione dei grandi centri della vita pubblica uomini politici di sua fiducia »; e, più specificamente: « Un prefetto, nel Governo costituzionale deve essere sempre nella provincia l'interprete del programma politico del Ministero ».

Questa esplicita enunciazione del carattere politico di quei funzionari ebbe tuttavia ad essere contestata dal corso dello sviluppo degli ordinamenti burocratici tendente a limitare lo arbitrio ministeriale: si assiste cioè ad un tentativo di assimilazione del regime di nomina dei prefetti a quello comune.

Il R.D. 7 marzo 1897 n. 105, innovando rispetto ai precedenti regolamenti per il personale del Ministero dell'Interno, ebbe infatti a stabilire che le « promozioni » al grado di prefetto dovessero essere fatte fra gli iscritti in uno speciale ruolo di merito, compilato da apposita commissione¹⁹ e comprendente funzionari giudicati « ottimi » del grado immediatamente inferiore a quello di prefetto. La commissione poteva inoltre designare al Ministro i funzionari

Tutto ciò senza doversi ammettere gli eccessi dello « spoil system » e senza che i prefetti dovessero essere rinnovati ad ogni crisi ministeriale.

È evidente come questa concezione avvalorava chiaramente quella strapotenza dell'esecutivo che fu per lungo periodo carattere costante della vita costituzionale italiana; ma ciò che soprattutto va notato è come, nonostante il lungo esame delle funzioni prefettizie a cui il nostro autore si dedicò, sfuggì al Saredo che la sua ipotesi di un prefetto che governa non rispondeva ormai più alla realtà degli ordinamenti in vigore e che viceversa la figura prefettizia era ormai una figura da ridefinire nei suoi svariati fattori storico-giuridici compresi quelli relativi alla nomina.

È questa la linea, peraltro appena abbozzata, in cui colloca il problema un autore più attento ai dati normativi, T. MARCHI (*Gli uffici locali* cit. 213 ss.): egli non si nasconde le ragioni teoriche e pratiche che militavano a favore della riforma, ma tuttavia giunge alla conclusione che il principio che stava a base della riforma, esplicitamente sostenuto dal Saredo, « ha quant'altri mai, e non in Italia soltanto contribuito alla degenerazione dell'istituto, sia che l'ufficio di prefetto venga ricoperto da uomini politici che da burocratici di carriera »; e che la pretesa uniformità di vedute fra il Governo e prefetti che si voleva assicurare maggiormente consentendo la nomina dei deputati, rischiava di snaturare i fondamentali concetti del governo parlamentare.

È quindi in nome delle esigenze dello stesso tipo nominale di sistema politico che il Marchi implicitamente rimprovera al Saredo di trascurare quella necessità di tutela dei diritti in modo imparziale da connettere in modo inscindibile alla definizione della pubblica amministrazione in un ordinamento basato sull'egualianza giuridica, per la maggioranza come per la minoranza.

Riafferma cioè il Marchi la priorità politica dell'attività di tutela della Pubblica Amministrazione rispetto a quella di amministrazione attiva, rientrando così negli schemi più coerenti della concezione liberale dello Stato di diritto e tenendo ben presente la loro acquisita rilevanza nella definizione positiva della figura prefettizia.

Come poi nel Frezzini, la tematica tuttavia non esce dai classici termini dei rapporti fra politica e amministrazione in regime parlamentare; ma, diversamente dal Saredo, ne sono approfonditi gli aspetti e la figura prefettizia è già individuata come un momento storico di questi rapporti, senza che peraltro si giunga ad attribuirle una rilevanza propria ed una problematica specifica.

19. La composizione della commissione era peraltro prevalentemente burocratica: ne facevano parte, oltre al Ministro o Sottosegretario che la presiedeva, un Consigliere di Stato, un Consigliere della Corte dei Conti, tutti i Direttori generali, il capo dell'Ufficio di gabinetto ed il Direttore capo della divisione del personale (art. 2 del regolamento 7 marzo 1897).

che ritenesse di merito eccezionale. Il sistema si applicava anche alle promozioni ai più alti gradi dell'amministrazione centrale, escluso quello massimo di direttore generale; e per tutte queste promozioni si richiedevano almeno due anni di anzianità nel grado precedente (art. 1-4).

Queste norme, come si vede, acquisivano al sistema della carriera uffici sempre più elevati, secondo una tendenza già da tempo operante. La ricomprensione di quello prefettizio acquista tutto il suo significato se confrontata alla contestuale esclusione di quello di direttore generale: così si negava appunto la parificazione del massimo ufficio dell'amministrazione periferica col massimo ufficio dell'amministrazione centrale. Il fenomeno può essere spiegato, probabilmente, come un prodotto della forza di pressione dell'alta burocrazia centrale²⁰ ed in genere dalla tradizionale debolezza della burocrazia periferica rispetto a quella centrale²¹. Sta di fatto che esso supera definitivamente il criterio delle alte cariche negando appunto la parificazione fra i capi delle amministrazioni centrali e di quelle periferiche. Il ministro poteva proporre al Consiglio dei Ministri per la nomina a prefetto, oltre a qualunque estraneo all'amministrazione dell'interno²², solo quei funzionari di quest'ultima che fossero iscritti nello speciale ruolo di merito: in tale caso la nomina a prefetto costituiva in effetti una promozione. Il limite era dunque notevole, ed era reso più pesante dalle possibili designazioni per meriti eccezionali.

Già però con l'articolo 31 del successivo regolamento, approvato con R.D. 12 febbraio 1899 n. 41, si ebbe una parziale rimozione del limite, poichè la compilazione del ruolo di merito — e cioè la formulazione di un giudizio — fu resa obbligatoria per tutti gli impiegati del grado immediatamente inferiore a quella di prefetto: la scelta così poteva avvenire rispettando l'unico criterio della trafila dei

20. Osserva G. SAREDO, *La legge sulla amministrazione comunale* cit. IV, 76 e 78 che nelle nomine a prefetto aveva peso la burocrazia centrale, data l'assoluta estraneità alla Commissione di elementi della burocrazia provinciale. Il sistema del resto rispondeva alla prassi già adottata, sulla quale vedi R. PORRINI, *I ministeri* cit. 633-34.

21. Cfr. in proposito G. SAREDO, *op. ult. cit.* 78-80; R. PORRINI, *I ministeri* cit. 634, nonchè in generale T. MARCHI, *Gli uffici locali* cit. 55-56.

22. In questo senso, oltre alla tradizione, stava l'articolo 7 della legge 14 luglio 1887, che consentiva appunto la nomina di deputati e che fra l'altro, avendo forza di legge, sarebbe prevalso su eventuali contrarie disposizioni regolamentari. La continuità del principio della nominabilità di estranei fu riconosciuta anche, seppure implicitamente, dalla giurisprudenza: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 19 maggio 1899, in « Giust. Amm. » 1899, I, 205.

gradi, come poi ebbe esplicitamente ad affermare l'art. 24 del successivo R.D. 12 novembre 1899 n. 407.

L'articolo 7 di tale regolamento ribadiva peraltro che l'ufficio di prefetto poteva essere conferito anche a persone che non avessero impiego nell'amministrazione statale, frustrando così le ambizioni burocratiche alla riserva esclusiva dell'ufficio.

Si giunse così ad un sistema composito, poichè la scelta, quando non cadeva su estranei, poteva concernere solo uno dei funzionari astrattamente promovibili a prefetto. Questa qualifica veniva così ad assumere una collocazione bivalente, che risultò anche dall'articolo 2 del R.D. 14 novembre 1901 n. 466 che la ricomprensione fra quelle per la cui nomina occorreva una deliberazione del Consiglio dei Ministri (n. 8) ponendola accanto ai direttori generali ed agli altri capi delle amministrazioni generali centrali (n. 9), per i quali invece, la scelta era libera.

Dai funzionari di diretta nomina governativa restavano così esclusi, rispetto alle precedenti norme del 1876, i sottoprefetti ed i capi delle amministrazioni governative provinciali²³, vale a dire coloro per i quali l'intervento del Consiglio dei Ministri aveva ormai un valore solo formale, poichè la disciplina sostanziale di tali nomine era divenuta vincolata secondo i meccanismi comuni. Le norme del 1901 rappresentano pertanto l'ultimo momento del passaggio dal criterio delle alte cariche a quello dei funzionari politici, poichè, pur escludendo le ipotesi divenute di competenza puramente formale, si presentano pur sempre come volte a disciplinare solo la competenza: qualcuno invero ritenne che le nomine operate dal Consiglio dei Ministri avvenissero sempre a libera scelta²⁴, ma il caso dei prefetti stava invece a dimostrare che tale scelta poteva essere anche vincolata seppure parzialmente.

Certo è tuttavia che il criterio che prende il sopravvento colle norme del 1901 è quello della libera scelta ed infatti anche per i prefetti si ebbe un adeguamento in tale senso²⁵. L'articolo 37 R.D.

23. I Segretari generali erano stati aboliti dall'articolo 1 del R.D. 1° marzo 1888 n. 5247 emanato in esecuzione dell'articolo 2 Legge 12 febbraio 1888 n. 5195, con la quale in luogo dei Segretari che normalmente erano di estrazione burocratica, furono istituiti i Sottosegretari, di estrazione parlamentare e di nomina governativa, come ebbe a ribadire il n. 3 dell'articolo 2 del R.D. 14 novembre 1901.

24. I. SANTANGELO SPOTO, *La burocrazia e il Governo parlamentare*, in *Biblioteca di scienze politiche e amministrative*, serie II, vol. VIII (Torino 1902) 238.

25. Non si dimentichi che in fondo ogni decisione riguardo al sistema di nomina spettava pur sempre al Consiglio dei Ministri in sede di approvazione dei

2 febbraio 1902 n. 26 eccettuò le «promozioni» ai posti di prefetto da ogni intervento della Commissione il cui parere era obbligatorio per le altre promozioni; l'art. 25 stabilì che il Ministro non era tenuto a rispettare la trafila dei gradi per le nomine a prefetto e a direttore generale, mentre l'articolo 7 riaffermava che a tali posti potevano essere nominati anche estranei all'amministrazione statale. Con ciò il principio della libera scelta tornava ad essere veramente pieno e la competenza del Consiglio dei Ministri tornava ad atteggiarsi come effettivo potere decisionale. Così il successivo regolamento del Ministero dell'Interno, approvato con R.D. 5 agosto 1907 n. 648, ripetuto all'art. 8 il principio della nominabilità di estranei, poté limitarsi a stabilire che le nomine a prefetto e a direttore generale si facevano a norma del R.D. 14 novembre 1901 e cioè direttamente dal Consiglio dei Ministri.

Le nomine del Consiglio dei Ministri vennero così a coincidere con quelle a libera scelta. E tale criterio si affermava ormai in ragione della comune caratteristica degli uffici da conferire in tal modo, che era non più quella di essere al vertice di determinati apparati organizzativi, ma quella di impegnare direttamente la responsabilità governativa. Pertanto il 1° comma dell'articolo 8 Legge 25 giugno 1908 sullo stato giuridico degli impiegati poté stabilire, come eccezione alle norme sulle promozioni dettate dagli articoli precedenti, che le promozioni al grado di direttore generale o a gradi equiparati andavano fatte dal Consiglio dei Ministri (e quindi a libera scelta e senza il rispetto della trafila dei gradi) e che potevano essere nominati anche elementi estranei all'amministrazione statale. Si ha così la previsione di una categoria di funzionari, individuata ormai unitariamente col criterio del grado e differenziata dai comuni impiegati, la quale, più che una zona franca non coinvolta dal procedere della disciplina garantista delle promozioni, rappresenta la esatta delimitazione e la positiva affermazione di una nuova nozione — quella di funzionario politico — che riassumeva per la prima volta a livello di disciplina positiva unitaria i risultati cui concordemente erano giunte la precedente elaborazione normativa e la concreta interpretazione dottrinale del principio di responsabilità ministeriale²⁶. La massima latitudine di scelta concessa

regolamenti delle varie amministrazioni (art. 11 n. 4 R.D. 21 dicembre 1850, poi art. 2 n. 1 R.D. 27 marzo 1867 e art. 2 n. 1 R.D. 25 agosto 1876).

26. La discussione parlamentare non rivela alcuna opposizione di rilievo al

al Consiglio dei Ministri esprimeva appunto, secondo un criterio qualitativo, la misura effettiva dell'importanza politica di questi funzionari.

La qualificazione con la quale il funzionario-prefetto emerge dalle vicende normative descritte è però ancora più precisa, sol che si pensi che il prefetto era divenuto l'unico capo di amministrazione periferica rimasto di diretta nomina governativa, proprio mentre gli altri capi periferici avevano subito un ridimensionamento in senso nettamente burocratico. Tale qualificazione inoltre non era emersa pacificamente, ma era stata anzi contestata e, per qualche tempo, quasi capovolta²⁷. Ne deriva che l'affermazione ed il consolidamento del regime di nomina dei prefetti come regime di libera scelta vanno visti come il riconoscimento che questi funzionari erano da considerare come immediati collaboratori del Ministro e strumenti burocratici di massima rilevanza politica: l'assimilazione ai capi delle amministrazioni centrali volle appunto sancire la identità di ruoli di tutti questi funzionari, accomunati dal fatto di costituire gli strumenti principali del potere ministeriale, dei quali quest'ultimo non volle privarsi quando gli fu sottratta la disponibilità dell'intero corpo burocratico.

contenuto di questa norma ed anzi Giolitti poté ricordare che «tale eccezione fu ammessa in tutti i precedenti disegni di legge per la considerazione giustissima che i posti più elevati della gerarchia amministrativa, talora per il loro carattere politico, talora per le attitudini affatto speciali che richiedono, non possono sempre essere conferiti ad impiegati di ruolo; e che d'altronde la libertà nel provvedere a quelle nomine è condizione essenziale delle responsabilità che deve averne il Ministro».

La relazione Giolitti è riportata da E. BRUNI, *Legge sullo stato degli impiegati civili* (Milano 1913) 81 ss., dove si trova riassunta anche la discussione parlamentare.

27. La vicenda di limitazione e poi di recupero del potere governativo di nomina dei prefetti diede luogo nella dottrina successiva a giudizi limitati alle conseguenze pratiche della vicenda. Ci fu chi affermò che le disposizioni del 1902 rappresentavano un passo indietro perchè toglievano freni all'arbitrio del Governo e riducevano i prefetti a meri servitori, a veri e propri *instrumenta regni* (T. MARCHI, *Gli uffici locali* cit. 209).

Si sostenne invece da altri che le Commissioni, non resistendo alle pressioni dall'alto, servivano solo a coprire le responsabilità del Ministro (L. FREZZINI, voce *Prefetto* cit. 323). In effetti l'operato della Commissione non riuscì ad enucleare un complesso di criteri obiettivi e consolidati: si veda il caso di un consigliere delegato cui fu negata la nomina a prefetto per mancanza di «requisiti fisici» perchè zoppo.

Il caso giunse anche davanti al Consiglio di Stato, che dichiarò insindacabile tale apprezzamento della Commissione: Cons. Stato, Sez. IV, 19 maggio 1899, in «Legge» 1899 I, 104 e, con nota critica della Redazione, in «Giust. Amm.» 1899 I, 204.