

Giuliano Grüner

Il Prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato

(Il presente contributo fa parte delle ricerche svolte per il Convegno dal titolo
“1865-2015. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana”,
tenutosi a Firenze nei giorni 15 e 16 ottobre 2015)

SOMMARIO: 1. Premessa; - 2. Il Prefetto nella legge del 1865; - 3. Il Prefetto nell'età crispina; - 4. Il Prefetto nel regime fascista; - 5. Il Prefetto nella Repubblica ed il presunto “declino” del relativo ruolo; - 6. Il Prefetto, le Regioni e le Autonomie locali; - 7. Le principali attribuzioni attualmente rimesse al Prefetto; - 8. Il Prefetto e i suoi rapporti con le altre Amministrazioni periferiche dello Stato; - 9. Nuovi possibili scenari: la riconferma del Prefetto come irrinunciabile – ed unico – rappresentante dello Stato su tutto il territorio nazionale.

1. *Premessa*

Questo contributo si propone di offrire una rappresentazione, seppure – di necessità – estremamente sintetica, della evoluzione storica dell'istituto prefettizio e dell'organizzazione amministrativa periferica dello Stato, a muovere dall'Allegato A alla legge n. 2248 del 1865 sino a giungere ai giorni nostri.

Si tenterà, sulla scorta di ciò, di individuare quali siano – attualmente – le principali problematiche che si pongono al riguardo, anche alla luce della recente l. n. 124 del 2015 (intitolata «*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*»).

Quest'ultima, laddove dovesse essere puntualmente attuata da parte dei relativi decreti legislativi ivi previsti, comporterebbe una radicale e complessiva riforma della materia.

2. *Il Prefetto nella legge del 1865*

Può ben dirsi che, all'indomani dell'unificazione nazionale, il modello di Amministrazione periferica dello Stato si risolveva, *presoché integralmente*, nell'istituto prefettizio [C. GHISALBERTI, 1963].

L'Allegato A alla l. n. 2448 del 1865, recante la «*Legge comunale e provinciale*», si apriva con il titolo I, rubricato «*Divisione del territorio del Regno e Autorità governative*», il cui art. 1 disponeva che «*Il regno si divide*

in provincie, circondari, mandamenti e comuni, ed il cui art. 2 stabiliva che «*In ogni provincia vi è un prefetto ed un consiglio di prefettura*».

I caratteri salienti dell'istituto prefettizio, che verranno tenuti fermi per lunghi anni a venire, erano delineati nel successivo art. 3, e possono sintetizzarsi in *tre diversi aspetti* [P. CASULA, 1972; C. MEOLI, 1984].

In primo luogo, il Prefetto veniva configurato come il *rappresentante – unico – di tutto il potere esecutivo statale in tutta la circoscrizione provinciale*, alla stregua di un *alto funzionario “generalista”*, cioè con attribuzioni, per l'appunto, generali e non settoriali (non a caso, verrà successivamente disposto che il Prefetto dipende strutturalmente del Ministro dell'interno, ma, funzionalmente, anche da ogni altro Ministro), nonché come punto di congiunzione, sempre a livello locale, tra politica e amministrazione (con interlocuzione diretta con i Ministri e con incarico caratterizzato da forte fiduciarità politica). Ad esso veniva intestata la competenza – anch'essa di carattere generalissimo – a provvedere «*alla pubblicazione ed alla esecuzione delle leggi*».

In secondo luogo, il Prefetto veniva chiamato a “vegliare”, con *approccio indiscutibilmente “tutorio”*, sull'andamento di tutte le pubbliche Amministrazioni (e, in particolare, delle Province e dei Comuni, le uniche – sostanzialmente – all'epoca esistenti, se si escludono sparuti altri enti pubblici di assai minore rilevanza: al riguardo, appare sufficiente rinviare ai titoli II e III della stessa legge comunale e provinciale), con il potere, in caso di urgenza, di adottare «*i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio*».

In terzo luogo, il Prefetto veniva individuato quale *Autorità provinciale di pubblica sicurezza*, con «*diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata*».

Egli veniva coadiuvato da un Consiglio di prefettura, presieduto dallo stesso Prefetto (cfr. gli artt. 6 e 7), nonché da una apposita (alquanto scarna) struttura amministrativa (cfr. l'art. 9), e godeva di notevoli immunità nell'esercizio delle sue funzioni (cfr. l'art. 8).

Come si vede, l'impostazione della legge del 1865, che pure viene considerata, almeno quanto al suo Allegato E, come una legge “liberale”, concepiva il Prefetto come (sostanzialmente unico) organo periferico dello Stato, con connotazioni – per così dire – *notevolmente “autoritarie”*.

Ma ciò, come sembra aver chiarito la migliore dottrina (anche storiografica), difficilmente avrebbe potuto essere altrimenti, perché, per costruire lo Stato unitario, nelle condizioni sociali, economiche e politiche che caratterizzavano l'Italia del 1865, era necessario, per

l'appunto, una *presenza "forte" di esso nei più disparati angoli del Paese* (l'art. 7 della stessa legge, non a caso, stabiliva che «*In ogni circondario vi è un sotto-prefetto che compie sotto la direzione del prefetto le incumbenze necessarie che gli sono commesse dalle leggi, eseguisce gli ordini del prefetto, e provvede nei casi di urgenza riferendone immediatamente al medesimo*») [E. GUSTAPANE, 1984; Aa. Vv., 1990; N. RANDERAAD, 1984; G. MELIS, 1996, 152 ss.].

Questa stessa dottrina sembra abbastanza concorde nel ritenere che, in effetti, i Prefetti, insieme ai Maestri delle Scuole elementari (che cominciarono ad insegnare agli Italiani la loro lingua), hanno reso un *contributo fondamentale* per l'effettiva realizzazione dell'unità nazionale, ed il giudizio complessivo sull'istituto – *almeno sino all'avvento della dittatura fascista* – è, dunque, *essenzialmente positivo* [cfr. anche R.C. FRIED, 1967].

3. *Il Prefetto nell'età crispina*

Con il r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921, pubblicato il giorno successivo sulla Gazzetta Ufficiale del Regno, venne approvato un nuovo Testo unico della legge comunale e provinciale, che introdusse *numerose e significative modifiche* in quello contenuto nell'Allegato A alla legge del 1865.

Il suo titolo I, recante «*Divisione del territorio del Regno e autorità governative e amministrative*», pur ricalcando, negli artt. da 1 a 9, il titolo I dell'Allegato A alla legge del 1865, introdusse, agli artt. 10 e 11, un nuovo organo collegiale, il quale – come è noto – avrebbe caratterizzato per lunghi anni l'ordinamento amministrativo italiano: si allude alla *Giunta provinciale amministrativa* (già istituita dall'art. 64 della l. n. 5865 del 30 dicembre 1888).

Quest'ultima – presieduta, naturalmente, dal Prefetto – era composta da due consiglieri di prefettura, nominati al principio di ogni anno dal Ministro dell'interno, e da quattro membri effettivi e due supplenti, nominati dal Consiglio provinciale, i quali «*durano in ufficio quattro anni, e si rinnovano per metà ogni biennio*» (la composizione dell'organo venne poi più volte modificata da successivi interventi legislativi).

Per individuare il principale ruolo di cui venne originariamente investito questo nuovo organo, occorre, preliminarmente, rilevare che la riforma crispina, rispetto al precedente Testo unico, ampliò notevolmente l'ambito dei soggetti ai quali veniva riconosciuto il diritto di elettorato attivo con riguardo ai Consigli comunali

e provinciali, e – soprattutto – attribuì maggiori e più importanti funzioni amministrative agli enti locali, rendendoli in qualche modo idonei ad esprimere (quello che oggi si chiamerebbe) un *proprio indirizzo politico-amministrativo*.

Ebbene, in questo nuovo assetto, il principale ruolo originariamente assunto dalla Giunta provinciale amministrativa consistette, alla stregua di una sorta di “*contrappeso*” rispetto alla *accresciuta autonomia politico-amministrativa dei Comuni e delle Province*, nello svolgimento di una *penetrante ed estesa funzione – lato sensu – di controllo sugli enti locali medesimi*, con un approccio, ancora una volta, *indiscutibilmente “tutorio”*. Al riguardo, appare sufficiente rinviare alla lettura del titolo II, capo VII, e del titolo III, capo IV del Testo unico, rubricati, rispettivamente, «*Della vigilanza e della ingerenza governativa sull'amministrazione provinciale, e delle relative attribuzioni della giunta provinciale amministrativa*» e «*Della vigilanza ed ingerenza governativa sull'amministrazione della provincia*».

Di poi, come è altrettanto noto, con la successiva l. n. 6837 del 1890, la Giunta provinciale amministrativa venne investita anche di funzioni espressamente qualificate come “*giurisdizionali*”, configurandosi – in buona sostanza – come giudice di primo grado in relazione a quelle controversie, *riguardanti per la maggior parte proprio gli enti locali*, contemplate nell’art. 3 dell’Allegato E alla legge del 1865, cioè concernenti gli «*affari non compresi nell’articolo precedente*», ed escluse, perciò, dalla cognizione del Giudice ordinario. Queste funzioni giurisdizionali vennero meno soltanto a seguito delle note sentenze della Corte costituzionale degli anni Sessanta del Novecento (n. 30 del 1967; n. 33 del 1968; n. 49 del 1968).

Appare evidente, in conclusione, come nell’età crispina l’istituto prefettizio conobbe *un incremento di ruolo e di funzioni*, che rimase fondamentalmente tale sino all’avvento del fascismo (sul punto cfr., per tutti, oltre alla dottrina già citata e a quella che verrà citata *infra*, G. DE CESARE, 1977].

4. *Il Prefetto nel regime fascista*

Con l’avvento della dittatura fascista, specialmente durante la seconda parte del ventennio, il ruolo del Prefetto venne ad essere *ulteriormente rafforzato*.

L'emblema di questo fenomeno è rappresentato – soprattutto – dall'art. 19 del Testo unico della legge comunale e provinciale approvato con il r.d. 3 marzo 1934, n. 383, i cui commi 1, 2 e 3 disponevano, invero con non poca enfasi, quanto segue:

«Il Prefetto è la più alta autorità dello Stato nella provincia.

Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo.

Al Prefetto fa capo tutta la vita della provincia, che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive».

Il comma 4 del medesimo articolo in esame intestava al Prefetto la competenza ad assicurare, in conformità alle direttive generali del Governo, unità di indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli Enti locali, *«coordinando l'azione di tutti gli uffici pubblici»* (nel frattempo divenuti più numerosi: cfr. *infra*) e *«vigilandone i servizi, salvo quelli riflettenti l'amministrazione della Giustizia, della Guerra, della Marina, della Aeronautica e delle Ferrovie».*

Ancora, i suoi commi 7 e ss., mantenendo ferma la competenza del Prefetto a vigilare sull'*«andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e sul relativo personale»* (salvo le cinque eccezioni rilevate appena sopra), gli attribuivano la nuova competenza ad ordinare le indagini che avesse ritenuto necessarie nei riguardi delle Amministrazioni sottoposte alla sua vigilanza, con la possibilità di inviare appositi Commissari presso le Amministrazioni degli Enti locali per compiere, in caso di ritardo od omissione da parte degli organi ordinari, atti obbligatori per legge, o per reggerle qualora non avessero potuto, per qualsiasi motivo, funzionare. Ribadivano, ancora, che il Prefetto *«Tutela l'ordine pubblico e soprintende alla pubblica sicurezza: dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate»*, nonché il suo ruolo di presidenza dei Consigli di prefettura e delle Giunte provinciali amministrative.

Ma, a parte questi ultimi profili, dell'art. 19 del Testo unico del 1934 viene soprattutto in considerazione, in questa sede, il suo *comma 6*, il quale attribuì al Prefetto un *inedito ed amplissimo potere*, quello – così detto – di *“ordinanza generale”*: *«Adotta, in caso di necessità o [si noti la disgiuntiva “o”] d'urgenza, i provvedimenti che crede indispensabili nel pubblico interesse».*

Questo immenso potere, invero, ha caratterizzato il *proprium* dell'istituto prefettizio, come presenza “forte” dello Stato su tutto il territorio nazionale, per lunghi anni a venire, anche a seguito della

definitiva caduta del regime fascista e – seppur “temperato” dall’articolo unico della l. n. 277 del 1949¹ – dell’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, giacché *esso è stato eliminato soltanto con l’avvento del nuovo millennio*².

Occorre accennare che la storiografia sul ruolo dei – o, meglio, di alcuni dei – Prefetti durante il fascismo risulta *alquanto controversa*: da ultimo, è stato pubblicato un volume fortemente critico, dal significativo titolo *I carnefici Italiani* [S. LEVIS SULLAM, 2015].

Il problema di fondo, come può agevolmente comprendersi, consiste nell’appurare se la categoria dei Prefetti, *considerata nel suo complesso*, ed a prescindere dalle specifiche biografie di singoli appartenenti ad essa, abbia assunto, durante la dittatura, un “metodo” – per così dire – *più autoritario* rispetto ad altre categorie di pubblici dipendenti, *sempre considerate nel loro complesso* (come, ad esempio, i Magistrati, i Militari, i Funzionari, di livello più o meno elevato, di altri Ministeri, ecc.).

Tuttavia, non è certo questa una sede idonea per poter approfondire una questione storiografica – *e non prettamente giuridica* – così complessa e delicata. Al riguardo, non può che rinviarsi, *per una ricostruzione diversa da quella offerta dal volume da ultimo citato*, alla più accreditata e recente dottrina di storia dell’Amministrazione pubblica italiana [sul punto cfr., per tutti, G. MELIS, 1996, 345 ss., e la dottrina ivi citata].

5. *Il Prefetto nella Repubblica ed il presunto “declino” del relativo ruolo*

Forse anche come conseguenza della nota – e probabilmente eccessiva – polemica eiunaudiana contro i Prefetti, secondo la quale «*Democrazia e prefetto repugnano profondamente l’una all’altro*» [così in *L’Italia e il secondo risorgimento*, supplemento alla *Gazzetta ticinese*, 17 luglio 1944, a firma “Junius”], la Costituzione repubblicana *non menziona l’istituto prefettizio*, né allude implicitamente ad esso, in alcuno dei suoi articoli.

Anzi, secondo una parte della dottrina, proprio l’avvento di essa – o, per essere più precisi, la sua (lenta) attuazione – avrebbe, in

¹ Tale articolo ha sostituito l’art. 19 del Testo unico del 1934, prevedendo, per quanto qui interessa, nel suo nuovo comma 3, che il Prefetto «*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*».

² In conseguenza della integrale abrogazione, da parte dell’art. 274, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 267 del 2000, del r.d. n. 383 del 1934.

qualche modo, *progressivamente e notevolmente appannato il prestigio e l'importanza dell'istituto in esame*, sino a porre *seri interrogativi in ordine alla opportunità di mantenerlo in vita nell'ordinamento repubblicano* [sul punto cfr., in termini generali, R. MALINVERNO, 1968; S. CASSESE, 1983; V. MAZZARELLI, 1985; A. CIFELLI, 1990; E. REGGIO D'ACI, 1990].

In effetti, vi sono due principi – per così dire – “fondanti” della Carta costituzionale, i quali, *se interpretati in una certa maniera*, potrebbero rivelarsi idonei a depauperare notevolmente la stessa ragion d'essere dell'istituto prefettizio, almeno per come storicamente conosciuta.

Il primo è quello, consacrato nell'art. 5 Cost., secondo cui la Repubblica «*attuа nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo*». Questo principio, letto alla luce del ruolo notoriamente sempre più massiccio che lo Stato ha assunto, almeno sino agli anni Novanta del secolo scorso, nella vita civile, economica e sociale del Paese, con conseguente aumento del numero di Ministeri e di Enti pubblici nazionali strumentali, dotati anch'essi – *questo è il punto* – di *una propria specifica organizzazione periferica* (su questo aspetto cfr. più ampiamente *infra*), avrebbe notevolmente attenuato l'importanza dello storico ruolo di alto funzionario “generalista” originariamente riconosciuto al Prefetto, sottraendogli sempre più numerose competenze ed in qualche modo relegandolo, in quanto strutturalmente inserito nel Ministero dell'interno, a mero tutore dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

L'altro principio costituzionale, cui si è alluso poco sopra, è quello, sempre contenuto nell'art. 5 della Carta, per cui «*La Repubblica [...] riconosce e promuove le autonomie locali*» e «*adegna i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia [...]*», poi sviluppato nel Titolo V della Parte II della stessa Costituzione.

Già a muovere dagli anni Settanta del secolo scorso, numerose competenze, prima intestate allo Stato, ed esercitate, per conto di questo, dai Prefetti, sono state – come è noto – *trasferite alle Regioni*.

Di poi, un ulteriore svotamento di competenze prefettizie si è avuto a seguito della importante riforma delle Autonomie locali del 1990, di cui alla l. n. 142, che ha *trasferito tali competenze alle Province e ai Comuni*.

Ancora, un'altra *notevole erosione di competenze*, già rimesse ai Prefetti, si è avuta con le riforme degli anni Novanta, a Costituzione

invariata, del complessivo assetto amministrativo degli Enti territoriali, realizzate dalle così dette leggi Bassanini³.

Infine, come si è già ricordato sopra, il d.lgs. n. 267 del 2000 ha abrogato l'art. 19 della legge comunale e provinciale del 1934, e con esso il *“formidabile” potere prefettizio di “ordinanza generale”*, e la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, del 2001, ha ulteriormente rafforzato, a detrimento dello Stato – e, quindi, anche del principale organo delle sue Amministrazioni periferiche, cioè il Prefetto –, le competenze amministrative delle Regioni e degli Enti locali, definendo questi ultimi, all'art. 114, comma 2, come *«enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»*, nella quale ultima, lo si ripete, *non viene mai menzionato l'istituto prefettizio*.

Proprio alla luce delle due evenienze appena illustrate, l'istituto prefettizio, attualmente, viene per lo più considerato, *in sede dottrina*, come una sorta di *“retaggio del passato”*, probabilmente destinato a scomparire [ma cfr., sul punto, le considerazioni di segno diverso svolte da S. CASSESE, 1991], ed esso, come è noto, almeno nell'ambito di alcuni tra i più importanti manuali di diritto amministrativo, riceve soltanto taluni brevi cenni, nell'ambito di altrettanti brevi cenni dedicati all'organizzazione delle Amministrazioni periferiche dello Stato.

Ma, al di là di qualsivoglia apriorismo dottrinario, occorre verificare, sulla scorta del diritto positivo vigente, *se la situazione sia davvero questa*, oppure no. In tal senso, nei tre paragrafi che seguono, si cercherà di capire, in primo luogo, *quale sia – oggi – il ruolo del Prefetto nell'ambito della Repubblica (così detta) delle Regioni e delle Autonomie locali*; in secondo luogo, quali siano le principali attribuzioni attualmente rimesse al Prefetto, *in sé e per sé considerato*; in terzo luogo, quale sia la veste assunta dal Prefetto *con specifico riguardo alle altre Amministrazioni periferiche dello Stato*.

Con l'avvertenza preliminare per cui *quest'ultimo è un profilo che risulta assai poco indagato dalla recente dottrina* [cfr., come ultimo studio monografico sul punto, A. PORRO, 1972], ma che, alla luce della recente l. n. 124 del 2015, cui si è accennato all'inizio, e sulla quale ci si soffermerà analiticamente nella parte conclusiva del presente contributo, probabilmente sarà destinato ad attirare nuovamente, e notevolmente, l'attenzione degli studiosi del diritto amministrativo.

³ Il riferimento è, in particolare, alla l. 15 marzo 1997, n. 59, e alla l. 15 maggio 1997, n. 127.

6. *Il Prefetto, le Regioni e le Autonomie locali*

Per quanto riguarda il ruolo dei Prefetti nell'ambito della Repubblica (così detta) delle Regioni e delle Autonomie locali, vengono in considerazione, essenzialmente, *due fondamentali disposizioni normative*: l'art. 10 della l. n. 131 del 2003, che concerne i rapporti tra il Prefetto e le Regioni, e l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999, che concerne i rapporti tra il Prefetto e gli Enti locali.

Entrambe queste disposizioni normative rimettono al Prefetto un ruolo inedito e, proprio a fronte del nuovo assetto degli Enti territoriali che costituiscono la Repubblica, di straordinaria importanza: vale a dire, quello di *garante della coesione istituzionale e del principio di leale collaborazione tra tutti gli Enti territoriali* [sul punto cfr., anche per le considerazioni che seguono nel testo, R. LAURO e V. MADONNA, 2005, nonché C. MEOLI, 2008].

In particolare, per quanto qui interessa, l'art. 10 della l. n. 131 del 2003 dispone, al comma 1, che in ogni Regione a statuto ordinario il Prefetto preposto all'Ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo della Regione svolge le funzioni di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie, e, al comma 2, individua analiticamente queste funzioni, tra le quali meritano di essere ricordate le seguenti:

a) le 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, anche attraverso le conferenze di cui all'articolo 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 (sulle quali cfr. *infra*), al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie;

b) la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e ai Ministeri interessati degli statuti regionali e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli articoli 123 e 127 Cost., e degli atti amministrativi regionali, agli effetti dell'articolo 134 Cost., nonché il tempestivo invio dei medesimi atti all'ufficio dell'Avvocatura dello Stato avente sede nel capoluogo;

c) la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'art. 118, comma 3, Cost., nonché delle misure di coordinamento tra Stato e Autonomie locali, di cui all'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 281 del 1997;

d) l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost., avvalendosi degli Uffici territoriali del Governo e degli altri Uffici statali aventi sede nel territorio regionale.

Dal canto suo, l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999, stabilisce, al comma 2, che le Prefetture debbano non solo assicurare l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli Uffici periferici dello Stato (su questo aspetto si tornerà *infra*), ma anche – e, anzi, per ciò che qui interessa, soprattutto – «*garanti[re] la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali*».

Il successivo comma 3, poi, prevede che il Prefetto sia coadiuvato da una apposita Conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta non soltanto dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nell'ambito provinciale, ma anche da Rappresentanti degli enti locali, nonché che il Prefetto titolare della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo nel capoluogo della Regione è altresì coadiuvato da una Conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale – e tale previsione appare assai significativa – possono essere invitati a partecipare anche i rappresentanti della Regione.

All'art. 11 in esame è stata data attuazione dal d.P.R. n. 180 del 2006, al quale si rinvia, senza poter pretermettere di evidenziare, però, che, ai sensi del suo art. 2, comma 1, lett. b), è specifico compito delle Prefetture quello di assicurare «*la leale collaborazione degli uffici periferici dello Stato con i diversi livelli di governo esistenti sul territorio*», e che, ai sensi del successivo art. 9, comma 1, «*Il prefetto, quale titolare dell'Ufficio territoriale del Governo, promuove tutte le possibili forme di collaborazione interistituzionale tra lo Stato e le autonomie territoriali, nel rispetto dei principi delineati dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*».

Come si vede, dunque, il ruolo del Prefetto nella Repubblica (così detta) delle Regioni e delle Autonomie locali risulta, a differenza della comune vulgata cui si è accennato sopra, straordinariamente vitale ed essenziale.

Esso, naturalmente, non è più quello, *tutto e solo* “tutorio”, che si è visto essere proprio delle sue origini (anche se, come è noto, basta scorrere gli artt. 141 e ss. del d.lgs. n. 267 del 2000 per rendersi conto – e ciò non potrebbe, realisticamente, non essere – che il Prefetto continua a svolgere un ruolo *anche* “tutorio”, seppur più attenuato rispetto al passato, nei confronti degli Enti locali).

Bensì quello, *ora divenuto preminente*, di garante della coesione istituzionale e della leale collaborazione tra tutti gli Enti territoriali

che compongono la Repubblica, tra i quali, comunque, continua – e ciò, sempre realisticamente, non potrebbe essere altrimenti – ad essere riconosciuta una *posizione di primazia allo Stato* (cfr. gli artt. 117, comma 2, lett. p), 120 e 126 Cost.) [cfr. ancora, sul punto, C. MEOLI, 2012].

7. *Le principali attribuzioni attualmente rimesse al Prefetto*

Occorre, ora, come si era anticipato sopra, concentrare l'attenzione sulle principali attribuzioni attualmente rimesse al Prefetto, in sé e per sé considerato [su questi aspetti, anche in relazione alle considerazioni che seguono nel testo, cfr., per tutti, C. MEOLI, 1996, aggiornamento 2013].

In primo luogo, deve rilevarsi come l'istituto in esame abbia visto mantenersi ferme, ed anzi *incrementarsi nel corso nel tempo*, tutte le sue originarie funzioni nelle materie, *lato sensu*, della *sicurezza* e dell'*ordine pubblico*, le quali, come è noto, risultano – ad oggi – (non solo percepite come) di importanza vitale per il normale funzionamento del Paese.

Al riguardo, va evidenziato come tali funzioni, storicamente riconosciute in capo al solo Prefetto, vengono ora da esso condivise, giusta gli artt. 13 e 14 della l. n. 121 del 1981, con il Questore. Sia all'uno che all'altro organo è riconosciuto, infatti, il ruolo di «*autorità provinciale di pubblica sicurezza*». In particolare, l'art. 13, commi 2 e 3, stabilisce che «*Il prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia. // Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti*». L'art. 14, comma 2, a sua volta, stabilisce che «*Il questore ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione*». Si tratta di disposizione di non sempre agevole interpretazione, che hanno dato luogo a dubbi in ordine a quali siano, nei casi concreti, le competenze effettivamente rimesse, rispettivamente, in capo ai due organi.

Ciò nondimeno, il Prefetto presiede il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, previsto dall'art. 20 della l. n. 121 del 1981, istituito presso ciascuna Prefettura come organo ausiliario di consulenza del Prefetto stesso per l'esercizio delle sue attribuzioni

di autorità provinciale di pubblica sicurezza⁴: l'organo in esame rappresenta – allo stato attuale della legislazione in materia – il principale strumento organizzativo attraverso il quale, a livello locale, ed in costante rapporto con l'omonimo Comitato nazionale⁵, viene resa garanzia ai due fondamentali valori in questione.

In secondo luogo, merita ricordare come siano rimaste ferme in capo al Prefetto tutte le note ed importanti funzioni da esso tradizionalmente svolte in materia di così detta *amministrazione civile* (cittadinanza; anagrafe; stato civile; ecc.) [per una rinnovata analisi critica, svolta dal punto di vista del diritto amministrativo, di questi aspetti, cfr., di recente, F. DINELLI, 2012].

⁴ Il Comitato è composto dal Questore, dal Sindaco del Comune del capoluogo e dal Presidente della Provincia, dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale dello Stato, nonché dai Sindaci degli altri Comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché della prevenzione dei reati, il Prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del Comitato le Autorità locali di pubblica sicurezza e i Responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare, con particolare riguardo ai responsabili dei competenti uffici dell'Amministrazione penitenziaria, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, del Corpo delle Capitanerie di porto, e, d'intesa con il Presidente della Provincia o con il Sindaco, i responsabili degli altri uffici delle Amministrazioni locali interessate o della Polizia municipale.

Il Prefetto stesso può invitare alle stesse riunioni anche componenti dell'ordine giudiziario, d'intesa con il Procuratore della Repubblica competente.

Alla convocazione e alla formazione dell'ordine del giorno del Comitato provvede il Prefetto. La convocazione è in ogni caso disposta quando lo richiede il Sindaco del Comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale. Per la trattazione delle medesime questioni, su richiesta del Sindaco, è altresì integrato, ove occorra, l'ordine del giorno del comitato.

⁵ Il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, previsto dagli artt. 18 e 19 della l. n. 121 del 1981, è organo ausiliario di consulenza del Ministro dell'interno, che è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è Autorità nazionale di pubblica sicurezza, per l'esercizio di tali attribuzioni. Il Comitato è presieduto dal Ministro, ed è composto da un Sottosegretario di Stato per l'interno, designato dal Ministro, con funzioni di vice presidente, dal Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, dal Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, dal Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza. Del Comitato fa parte anche il direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria ed il Dirigente generale Capo del Corpo forestale dello Stato. Il Ministro dell'interno può chiamare a partecipare alle riunioni del Comitato dirigenti generali del Ministero dell'interno, l'Ispettore generale del Corpo delle capitanerie di porto, nonché altri rappresentanti dell'Amministrazione dello Stato e delle Forze armate; può invitare alle stesse riunioni componenti dell'ordine giudiziario, di intesa con il Procuratore competente.

In terzo luogo – e soprattutto – occorre evidenziare che, contrariamente alla comune vulgata cui si è accennato sopra, il Prefetto, nel corso degli ultimi venticinque anni, si è visto attribuire, da parte dei più disparati atti legislativi (stratificatisi nel tempo e spesso non coordinati tra loro), una *quantità impressionante di nuove funzioni amministrative*, dalle quali, laddove vengano considerate nel loro complesso, emerge chiaramente come *il Prefetto stesso, in un modo o nell'altro, gioca comunque un ruolo in pressoché tutti gli ambiti di intervento delle pubbliche Amministrazioni* (sia statali, sia regionali, sia locali).

Offrire un panorama completo di tutte queste funzioni amministrative – che vanno dalla *lotta alle tossicodipendenze* al *controllo dei fenomeni dell'immigrazione*; dagli *appalti pubblici* alla *regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*; dallo *sviluppo economico* alle *attività produttive*; dalla *protezione civile* all'*assetto del territorio*; dall'*ambiente* e dalle *infrastrutture* sino a giungere al *sistema del credito*; ecc. – sarebbe, in questa sede, semplicemente impossibile.

Ma, per avere un semplice e sicuro riscontro di questo fenomeno, rispetto al quale mancano del tutto (e sarebbe assai proficuo averne) studi monografici recenti, risulta sufficiente inserire la parola “Prefetto” nelle due più importanti banche dati giuridiche *on line* disponibili in Italia, e cioè *De Iure* e *Leggi d'Italia*: si vedrà che compaiono, all'incirca, 1.050 leggi, 535 decreti legge e 360 decreti legislativi.

In buona sostanza, dunque, sembra quasi non esservi un ambito rilevante della vita civile, economica e sociale del Paese nel quale – *per un verso o per un altro* – manchi la presenza dell'istituto in esame.

8. *Il Prefetto e i suoi rapporti con le altre Amministrazioni periferiche dello Stato*

Fermo quanto rilevato nei due paragrafi precedenti, il *vero problema* che si pone – oggi – con riferimento all'istituto prefettizio, è rappresentato dalla veste che quest'ultimo è destinato ad assumere *rispetto alle altre Amministrazioni periferiche dello Stato*.

Al riguardo, premettendo che l'istituzione e l'organizzazione di Uffici periferici dello Stato può avvenire, oltre che in forza di singole disposizioni di rango legislativo, anche – se non soprattutto – in forza del combinato disposto dell'art. 4 del d.lgs. n. 300 del 1999 e dell'art. 17, comma 4-*bis*, della l. n. 400 del 1988 (e, quindi, in buona sostanza, tramite regolamenti governativi di organizzazione), occorre porre nel massimo rilievo che, specialmente a muovere dalla

seconda metà del secolo scorso, *le Amministrazioni periferiche dello Stato diverse dalle Prefetture sono aumentate a dismisura.*

Anche in questa materia mancano studi monografici recenti, ma, sulla scorta di un semplice esame delle varie normative in vigore, può ben dirsi che – ad oggi – *non esista* (con esclusione, per ovvie ragioni, della peculiarità rappresentata dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale) *alcun Ministero che, in via diretta o indiretta* (cioè, tramite *organismi strumentali*, a loro volta caratterizzati da *una propria articolazione su tutto il territorio nazionale*), non posseda una sua *specifica organizzazione periferica*, peraltro dislocata non solo a livello provinciale, ma, talvolta, anche a livello regionale o *infra-regionale*⁶.

⁶ In estrema sintesi, la situazione attuale è la seguente (per i riferimenti normativi può senz'altro rinviarsi ai siti *web* istituzionali dei singoli Ministeri).

L'organizzazione periferica del Ministero dell'interno si articola, oltre che nelle Prefetture - Uffici territoriali del Governo, nelle Questure. Ad esso afferisce anche il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, con i propri comandi su tutto il territorio nazionale.

Il Ministero della Giustizia si articola in varie direzioni interregionali e regionali, nell'ambito delle quali, a loro volta, si articolano gli uffici giudiziari (che afferiscono al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi), gli archivi notarili (che afferiscono al Dipartimento per gli affari di giustizia), i Centri di giustizia minorili, gli Istituti penali per i minorenni, gli Uffici del servizio sociale per i minorenni, i Centri di prima accoglienza, le Comunità (che afferiscono al Dipartimento per la giustizia minorile). Di poi, vi sono gli Istituti penitenziari, i Provveditorati regionali e gli Uffici esecuzione penale esterna (che afferiscono al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria). Infine, vi è il Corpo della Polizia penitenziaria, che dipende dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Al Ministero della difesa, come è noto, fanno capo le quattro Armi nazionali, e cioè l'Esercito, la Marina militare, l'Aeronautica militare, e l'Arma dei Carabinieri, tutte con la loro organizzazione territoriale e con i loro comandi.

Al Ministero dell'economia e delle finanze afferiscono le Ragionerie territoriali dello Stato, che si articolano su base interregionale, regionale, interprovinciale e provinciale. Seppur dotate di autonoma personalità giuridica, vi sono, poi, le Agenzie fiscali, le quali, dal punto di vista sostanziale possono comunque ricondursi – come è noto – al Ministero stesso. In particolare, l'Agenzia delle entrate si articola in Direzioni regionali e Direzioni provinciali, alle quali si sommano le Direzioni regionali e gli Uffici provinciali del territorio (che afferivano alla soppressa Agenzia del territorio). L'Agenzia del demanio si articola in varie direzioni interregionali e regionali. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli, poi, si articola in Direzioni interregionali, Direzioni regionali, Direzioni provinciali e Uffici locali. Infine, vi è il Corpo della Guardia di Finanza, con la sua organizzazione territoriale e i suoi comandi.

Il Ministero dello sviluppo economico non ha una organizzazione territoriale propria in senso stretto, ma vi sono, comunque, una moltitudine di enti pubblici e società pubbliche strumentali che, dal punto di vista sostanziale, possono essere assimilati ad una organizzazione periferica, perché hanno uffici periferici, per lo più a livello provinciale (Sistema camerale; ICE; Ente nazionale per il micro-credito; ENEA; Cassa conguglio GPL; Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali; Cooperazione finanza e impresa S.c.p.a.; Finanza cooperazione S.p.a.; GSE S.p.a.; Invitalia S.p.a.; SIMEST S.p.a.; SOGIN S.p.a.).

A fronte di ciò, la domanda fondamentale da porsi è *se abbia ancora una propria ragion d'essere la figura del Prefetto*, alla stregua – quella che si è visto essere propria delle sue origini storiche – di alto funzionario “generalista” e di *unico rappresentante* dell'intero Governo in ambito locale.

La risposta, per rimanere sul piano del diritto positivo, non può che prendere le mosse dalla nota vicenda che ha subito l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999, già in parte richiamato sopra.

Quest'ultimo, nella sua originaria formulazione, era significativamente rubricato «*L'ufficio territoriale del governo*», ed aveva introdotto una riforma dell'istituto i cui caratteri salienti erano i seguenti:

- trasformazione delle Prefetture in Uffici territoriali del Governo;

Lo stesso può dirsi con riferimento al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali (al quale sono riferibili l'AGEA, l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare - ISMEA; l'Ente nazionale risi; l'Istituto per lo sviluppo agroalimentare). Dal Ministero, poi, dipende il Corpo forestale dello Stato, con la sua organizzazione territoriale e i suoi comandi, nonché – funzionalmente – il Comando Carabinieri per le politiche agricole e alimentari (istituito presso il Ministero stesso).

Lo stesso, ancora, può dirsi con riferimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: ad esso sono riconducibili l'ISPRA, gli Enti parco nazionali e la SOGESID S.p.A.). Da esso, inoltre, dipende funzionalmente, per gli aspetti relativi all'ambiente, il Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera, con i suoi comandi, ed il Ministero stesso si avvale del Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente, del Corpo forestale dello Stato e del corpo della Guardia di finanza.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si articola in provveditorati interregionali per le opere pubbliche ed in direzioni generali territoriali dei trasporti (alle quali afferiscono gli uffici della motorizzazione civile, i centri prova autoveicoli, il centro superiore ricerche e prove autoveicoli e dispositivi, gli uffici speciali trasporti e impianti fissi, ciascuno con proprie sezioni).

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si articola in Direzioni interregionali del lavoro e Direzioni territoriali del lavoro (tendenzialmente a livello provinciale); esso si avvale, inoltre, del Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro.

Il Ministero della salute si articola in Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e servizi territoriali di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante, in Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari e in Posti di ispezione frontalieri. Esso, inoltre, si avvale del Comando carabinieri per la tutela della salute vari enti, ed allo stesso sono riconducibili vari enti, tutti con una propria organizzazione periferica (Croce rossa; Aifa; Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali; ecc.).

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca si articola in Uffici scolastici regionali, suddivisi in “ambiti territoriali” che corrispondono, grosso modo, ai livelli provinciali, nonché nelle Scuole statali di ogni ordine e grado.

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, infine, si articola in Segretariati regionali, Soprintendenze archeologia, Soprintendenze belle arti e paesaggio, Poli museali regionali, Soprintendenze archivistiche, Archivi di Stato, Biblioteche, Commissioni regionali per il patrimonio culturali. Esso si avvale, inoltre, del Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale.

- assunzione, da parte di questi ultimi, oltre che di tutte le funzioni già intestate alle Prefetture, *delle attribuzioni di tutte le altre Amministrazioni periferiche dello Stato*, diverse da quelle degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali, nonché delle Agenzie fiscali, con conseguente *riordino ed accorpamento, in seno alle Prefetture medesime, da realizzarsi mediante regolamento governativo, delle relative strutture, garantendo la concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali da esercitarsi unitariamente*;
- assunzione, da parte del Prefetto preposto all'Ufficio territoriale del Governo nei capoluoghi di regione, anche delle funzioni di Commissario del Governo (questa riforma era anteriore rispetto a quella del Titolo V, Parte II, della Costituzione);
- previsione per cui il Prefetto fosse coadiuvato da una *conferenza permanente*, da lui presieduta e composta dai Responsabili delle strutture periferiche dello Stato, con la specificazione per cui il Prefetto titolare dell'Ufficio territoriale del Governo nei capoluoghi della Regione fosse coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato.

L'intento della riforma, quindi, era quello di *accorpare* negli Uffici territoriali del Governo, per evidenti ragioni di *semplificazione* e di *razionalizzazione* dell'organizzazione amministrativa periferica dello Stato, una parte importante delle altre Amministrazioni periferiche dello Stato, peraltro con le significative eccezioni sopra segnalate [M. CAMELLI, 2000; S. CASSESE, 2001; B.G. MATTARELLA, 2003].

Ma, come è risaputo, questa stessa riforma non riuscì a realizzarsi, a causa di una *opposizione "di fatto"*, molto forte, da parte delle medesime Amministrazioni periferiche dello Stato che avrebbero dovuto essere accorpate negli Uffici territoriali del Governo [L. FALCO, 2004; C. MEOLI, 2004].

Pochi anni dopo, lo stesso art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 è stato *radicalmente modificato* (da parte del d.lgs. n. 29 del 2004), e la attuale disciplina da esso recata può così sintetizzarsi:

- le Prefetture hanno assunto la denominazione di "Prefetture - Uffici territoriali del Governo";
- ferme le proprie funzioni (quelle di cui si è detto al paragrafo precedente), esse sono chiamate ad *assicurare l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli Uffici periferici dello Stato* e,

- come si è già visto sopra, a garantire la leale collaborazione di detti Uffici con gli Enti locali;
- 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 è altresì coadiuvato da una *Conferenza permanente composta dai Rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della Regione*;
 - nell'esercizio delle funzioni di coordinamento degli altri Uffici periferici dello Stato, il Prefetto, sia in sede di Conferenza provinciale sia con interventi diretti, può richiedere ai Responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le Autonomie territoriali. Peraltro, nel caso in cui non vengano assunte nel termine indicato le necessarie iniziative, il Prefetto può – sì – provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri, ma – in ogni caso – *previo assenso del Ministro competente per materia*;
 - il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, nell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo, possono emanare, ove occorra, apposite direttive ai Prefetti⁷.

Come è agevole comprendere, è *venuta meno qualsivoglia ipotesi di accorpamento*, tanto è vero che l'organizzazione periferica delle Amministrazioni dello Stato *corrisponde esattamente a quella riportata poco sopra*, e – soprattutto – i poteri di cui, ad oggi, dispongono i Prefetti, per garantire la funzione, peraltro fondamentale, di coordinamento delle altre Amministrazioni periferiche dello Stato, risultano *del tutto inadeguati* (se non altro perché, in ogni caso, è comunque necessario il previo assenso del Ministro competente per materia) [C. MEOLI, 2008].

⁷ È previsto un rinvio ad un regolamento, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della l. n. 400 del 1988, per provvedere ad adottare le disposizioni per l'attuazione delle precedenti previsioni e per l'adeguamento della normativa regolamentare vigente (regolamento adottato, come si è già rilevato sopra, con d.P.R. n. 180 del 2006).

In realtà, questa carenza di adeguati poteri giuridico-formali per l'esercizio della funzione di coordinamento fa sì che – nella realtà dei fatti – quest'ultima viene essenzialmente svolta *in sede di Conferenze permanenti*, nell'ambito delle quali, però, i Prefetti, nei confronti dei Rappresentanti delle altre Amministrazioni periferiche dello Stato, non possono che contare, fondamentalmente, su di una mera capacità di *moral suasion*, di cui sembrerebbero dotati in ragione del “prestigio” di cui (forse) ancora godono.

La situazione, dunque, non è delle più soddisfacenti.

Dopo quasi tre lustri dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, infatti, è ormai noto a tutti che, nonostante la recente e malriuscita “abolizione” delle Province da parte della l. n. 56 del 2014, continuano ad esservi troppi Enti territoriali, con tutti i rispettivi Enti pubblici non territoriali di riferimento, e, soprattutto, con “condivisione”, tra loro stessi, di troppe competenze amministrative. Ciò che compromette, ed anzi rende impossibile, il buon andamento della complessiva azione amministrativa, con pessime ricadute per lo sviluppo civile, economico e sociale del Paese.

In questo quadro, sarebbe estremamente salutare che, quantomeno a livello di Amministrazioni statali sul territorio, si realizzasse il *massimo grado possibile di semplificazione*, in primo luogo mediante *accorpamento* di esse, nonché di *effettivo coordinamento*, riprendendo e sviluppando ulteriormente gli intenti della originaria riforma del 1999, di cui si è detto sopra. Ad oggi, invece, sul piano della realtà effettuale, non vi è nulla di tutto ciò [sul punto, risulta interessante il *Report* dal titolo *Rifondazione dell'Ufficio territoriale del Governo nella prospettiva dell'abolizione delle Province*, a cura di C. Meoli, 2011, reperibile sul sito *web* istituzionale della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno).

Peraltro, nel senso della prospettiva poco sopra proposta, sembra(va) muoversi l'art. 10 del d.l. n. 95 del 2012, il quale, seppur ispirato, più che altro, da esigenze di contenimento della spesa pubblica, a fronte della grave crisi economica in atto, dispone(va), al comma 1, quanto segue:

«La Prefettura - Ufficio territoriale del Governo assicura, nel rispetto dell'autonomia funzionale e operativa degli altri uffici periferici delle amministrazioni statali, le funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio. Le funzioni di rappresentanza unitaria di cui al primo periodo sono assicurate, tra l'altro, mediante costituzione presso ogni Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato. Al fine del conseguimento dei livelli ottimali di efficienza, le singole funzioni logistiche

e strumentali di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni statali sono esercitate da un unico ufficio che ne assume la responsabilità diretta ed esclusiva».

Come si vede, sia l'istituzione di un "ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato", sia – soprattutto – la previsione dell'esercizio unitario delle singole funzioni logistiche e strumentali di tutti gli Uffici periferici dello Stato da parte di un Unico ufficio, da ravvisarsi, evidentemente, nella Prefettura, avrebbe potuto realizzare un primo, ma significativo, passo di un auspicabile e più ampio processo riformatore.

Il comma 2 dello stesso art. 10, però, demanda(va) ad un apposito regolamento, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400 del 1988, l'individuazione di ulteriori compiti e attribuzioni della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo, connessi all'esercizio delle funzioni di cui al comma 1⁸. Non si tratta(va) di misure di poco conto.

Ma il problema, naturalmente, è che *il regolamento in questione non è stato adottato*.

⁸ Secondo – per ciò che qui interessa – le seguenti norme generali regolatrici della materia:

«b) mantenimento della circoscrizione provinciale quale ambito territoriale di competenza delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo e degli altri uffici periferici delle pubbliche amministrazioni dello Stato, già organizzati su base provinciale, salvo l'adeguamento dello stesso ambito a quello della città metropolitana, laddove costituita, e fatta salva la possibilità di individuare, con provvedimento motivato, presidi in specifici ambiti territoriali per eccezionali esigenze connesse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, nonché alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;

c) in coerenza con la funzione di rappresentanza unitaria dello Stato, individuazione di modalità, anche ulteriori a quelle di cui all'articolo 11, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, per assicurare, su scala provinciale, regionale o sovraregionale, l'ottimale esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e costituzione di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato in ogni Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, che esercita i propri compiti esclusivamente mediante utilizzo di beni e risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili;

d) realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato ed istituzione di servizi comuni, con particolare riferimento alle funzioni di gestione del personale, di controllo di gestione, di economato, di gestione dei sistemi informativi automatizzati, di gestione dei contratti, nonché utilizzazione in via prioritaria di beni immobili di proprietà pubblica, in modo da assicurare la riduzione di almeno il 20 per cento della spesa sostenuta dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni;

d-bis) attribuzione delle singole funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato, di cui alla lettera d), ad un unico ufficio, che ne assume la responsabilità diretta ed esclusiva».

9. *Nuovi possibili scenari: la riconferma del Prefetto come irrinunciabile – ed “unico” – rappresentante dello Stato su tutto il territorio nazionale*

Da ultimo, come anticipato in premessa, viene in considerazione la l. n. 124 del 2015, la quale – beninteso: *soltanto laddove dovesse essere puntualmente attuata da parte dei decreti legislativi ivi previsti* – determinerebbe, forse, una “rivoluzione” in materia.

Al riguardo viene in considerazione, fondamentalmente, l’art. 8, rubricato «*Riorganizzazione dell’amministrazione dello Stato*», il cui comma 1 delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri (rafforzando il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri), dei Ministeri, delle Agenzie governative nazionali e degli Enti pubblici non economici nazionali.

Per quanto interessa in questa sede, è previsto, con riferimento sia alle Prefetture, sia, più in generale, a tutte le altre Amministrazioni civili periferiche dello Stato, che i decreti legislativi debbano essere adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a completamento del processo di riorganizzazione, in combinato disposto con i criteri stabiliti dall’articolo 10 del d.l. n. 95 del 2012 (cfr. il paragrafo precedente), dalla l. n. 135 del 2012 (di conversione dello stesso d.l. n. 95 del 2012), ed in armonia con le previsioni contenute nella l. n. 56 del 2014 (così detta “legge Delrio”), *razionalizzazione della rete organizzativa delle Prefetture e revisione delle competenze e delle funzioni*, attraverso la riduzione del numero, tenendo conto delle esigenze connesse all’attuazione della l. n. 56 del 2012, in base a criteri inerenti all’estensione territoriale, alla popolazione residente, all’eventuale presenza della città metropolitana, alle caratteristiche del territorio, alla criminalità, agli insediamenti produttivi, alle dinamiche socio-economiche, al fenomeno delle migrazioni sui territori fronte rivieraschi e alle aree confinarie con flussi migratori;
- 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'art. 2 della legge stessa;

- 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 n. 121 del 1981;
- individuazione della dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate.

Come appare agevole comprendere, laddove questa riforma dovesse realizzarsi attraverso i decreti legislativi ivi previsti, si tornerrebbe, *in qualche modo*, e seppure – naturalmente – nell'ambito di un complessivo assetto storico ed ordinamentale assai diverso, alla *originaria impostazione della legge del 1865*, la quale, come si è visto in apertura del presente contributo, concepiva il Prefetto quale *alto funzionario "generalista"*, nonché (salvo che con riferimento alle Amministrazioni militari) quale "*unico*" e "*vero*" rappresentante dello Stato, nella sua indissolubile unitarietà, su tutto il territorio nazionale, *con tutte le relative responsabilità* (politico-amministrative) e, proprio per ciò, dotato – a tali fini – di *tutti gli adeguati poteri*.

Naturalmente, a fronte di *una mera legge di delega*, bisogna assumere un *approccio assolutamente cauto*, ed attendere di vedere *se e quando i decreti legislativi verranno adottati*, e – soprattutto – *come essi attueranno concretamente* i principi e i criteri direttivi contenuti, *in parte qua*, nella legge medesima. Di certo, il *rischio maggiore*, che a questo riguardo si pone, anche in considerazione delle vicende che l'istituto prefettizio ha conosciuto negli ultimi quindici anni, è quello per cui *tutta la riforma si risolva, alla fin fine, in una mera riduzione del numero delle Prefetture*, senza la effettiva realizzazione di alcun accorpamento.

Tuttavia, dopo circa cinque lustri caratterizzati da nota *retorica anti-statalista*, culminata nella *malriuscita* riforma del 2001 del Titolo V, Parte II, della Costituzione, sembrerebbe ora cominciato – e ne è

dimostrazione proprio la stessa legge di delega in esame – un *processo inverso*.

Quest'ultimo – a fronte della incapacità dell'Unione Europea di fornire risposte adeguate alla crisi economica in atto e ad altri seri e noti problemi geopolitici, sociali e umani, i quali investono soprattutto gli Stati meridionali dell'Unione stessa, nonché alla palese inadeguatezza del sistema Regioni-Autonomie locali a rappresentare la panacea di tutti i mali che affliggono il Paese – sembrerebbe volto a restituire allo Stato *il ruolo che da sempre gli è proprio*: quello, cioè, di «*mant[enere], [...] nel proprio territorio, la responsabilità ultima della tutela della collettività e dei suoi componenti*» [così G. ROSSI, 2009].

Ma nel proprio territorio, per l'appunto, lo Stato dovrebbe manifestarsi *non già "frammentato" e "liquido"* [per dirla con Z. BAUMAN, 2002], bensì *"compatto" e "solido"*.

E ciò, invero, sembra poter avvenire solo attraverso la riscoperta del – *"tradizionale"* – ruolo del Prefetto.

In definitiva, l'auspicio è che, in qualche modo, si possa davvero, e per tempo, rimediare ai sin troppo noti problemi posti dalle seguenti parole:

«Ormai molte regioni della Penisola stanno sempre più abituandosi a considerarsi "cosa loro"; sempre più tutto si va facendo "autonomo", "locale": dalla sanità ai trasporti ferroviari; mentre sempre più si sfilacciano e perdono consistenza gli ambiti e le istituzioni – come la scuola, il patrimonio artistico-culturale, il paesaggio – i quali un tempo tenevano insieme il Paese rappresentandone l'identità unitaria, e per questo erano unitariamente regolati e difesi. Oggi veniamo a sapere che anche l'amministrazione centrale dello Stato con quel suo simbolo che fin qui erano i prefetti, pure lei è sul punto di mollare» [E. GALLI DELLA LOGGIA, 2015].

Bibliografia:

- BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002 (ed. orig. 2000);
CAMMELLI M., *L'Ufficio territoriale del Governo (art. 11)*, in *La riforma del Governo*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, 2000, 165 ss.;
CASSESE S., *Gli Uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Regioni*, 2001, 869 ss.;
CASSESE S., *Il prefetto nella storia amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, 1449 ss.;
CASSESE S., *Il ruolo del prefetto nella società in evoluzione*, in *Cons. St.*, 1991, II, 1941 ss.;
CASULA P., *I prefetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 1972;

CIFELLI A., *I Prefetti della Repubblica (1946-1956)*, Roma, 1990;

DE CESARE G., *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano, 1977;

DINELLI F., *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2012;

FALCO L., *La nuova presenza dello Stato sul territorio*, in *Instrumenta*, 2004, 449 ss.;

FRIED R.C., *Il prefetto in Italia*, Milano, 1967;

GALLI DELLA LOGGIA E., *Non rottamiamo anche i prefetti. Sono il simbolo dello Stato*, in *Corriere della Sera*, 24 luglio 2015;

GHISALBERTI C., *Dall'intendente al Prefetto*, in *Contributo alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, 1963;

GUSTAPANE E., *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'Archivio di Francesco Crispi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1984, 1034 ss.;

LAURO R. e MADONNA V., *Il prefetto della Repubblica. Tra istituzioni e società*, Rimini, 2005;

LEVIS SULLAM S., *I carnefici italiani*, Milano, 2015;

MALINVERNO R., *Prefetto*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1968, 593 ss.;

MATTARELLA B.G., *Il prefetto come autorità amministrativa generale dopo le recenti riforme*, in *Amm. Pubbl.*, 2003, 29-30-31;

MAZZARELLI V., *Prefetto e prefettura (dir. vig.)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 947 ss.;

MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, 1996;

MEOLI C., *Il nuovo profilo della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, 1063 ss.;

MEOLI C., *Il prefetto nell'ordinamento italiano*, Firenze, 1984;

MEOLI C., *La prefettura - ufficio territoriale del Governo e il raccordo tra le amministrazioni in periferia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, 1033 ss.;

MEOLI C., *Prefetto e prefettura*, in *www.treccani.it*, 2012;

MEOLI C., *Prefetto*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, aggiornamento 2013;

PORRO A., *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia*, Milano, 1972;

RANDERAAD N., *Gli alti funzionari del Ministero dell'interno durante il periodo 1870-1893*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1984, 1034 ss.;

REGGIO D'ACI R., *Prefetto e prefetture*, in *Eng. Giur.*, XXIII, Roma, 1990;

ROSSI G., *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2009.