

Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 07/11/2014

AUTORE: Valeria De Santis*

IL NODO DELL'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DELLO STATO. I PRINCIPI COSTITUZIONALI, LE ESIGENZE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA E LE PROSPETTIVE DEL RIORDINO

1. Delimitazione del tema. – 2. Decentramento ed autonomia tra i tentativi di regionalizzazione e il mancato riordino dell'APS. – 3. Il modello costituzionale di decentramento e autonomia "alla prova" dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. – 4. I tentativi di riordino dell'APS: l'UTG e la Prefettura-UTG. – 5. L'articolazione periferica dello Stato dopo la riforma costituzionale e sotto la scure della spending review – 6. Il rapporto delle APS con il territorio e con l'amministrazione ministeriale centrale. – 7. Il superamento della dimensione territoriale provinciale e il disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. – 8. Segue: le Prefetture - Uffici territoriali dello Stato (nel disegno di legge materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). – 9. Una conclusione (necessariamente provvisoria).

1. Delimitazione del tema

Il protrarsi della crisi economica sta facendo affiorare le cause più profonde del ritardo nello sviluppo del Paese. Scaturita da ragioni economico-finanziarie di carattere internazionale, la crisi si sta svelando come crisi istituzionale, non affrontabile solo mediante l'abbattimento "lineare" della spesa pubblica¹. In tal senso, proprio le difficoltà ad adottare le riforme del sistema amministrativo - necessarie in quanto fattore essenziale di ripresa e di

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli "Parthenope" — valeria.desantis@uniparthenope.it

¹ In tal senso L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in www.astrid-online.it, 2011, evidenzia come sia necessario rinunciare «ad ogni tentazione di riformare le istituzioni come conseguenza o effetto collaterale del contenimento e della riduzione della spesa pubblica per passare ad una prospettiva inversa di contenimento e riduzione della spesa come elemento di un organico, coerente e realistico processo di riforma delle istituzioni locali». Si veda anche Id., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 845 e seguenti.

sviluppo - mettono in evidenza la particolare debolezza politica ed istituzionale del Paese rispetto agli altri Stati dell'Unione².

Tra i molteplici interventi, indispensabili per rilanciare l'economia, un aspetto meno esplorato - ma che questo Governo sembra voler affrontare - riguarda la riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato (di seguito APS).

In vero l'APS costituisce un "nodo" veramente problematico tanto che non si è riusciti a trasformarne la fisionomia, né a seguito delle riforme della fine degli anni Novanta del ventesimo secolo, né a seguito della riforma costituzionale del 1999-2001. Alle profonde mutazioni della forma di Stato, avvenute a cavaliere del vecchio e del nuovo secolo, non ha infatti seguito la riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato. Anzi, successivamente alle riforme pare essersi verificato un incremento degli apparati periferici che ha accentuato la tendenza centralistica nei rapporti tra centro e periferia, mediata dal controllo statale sulla finanza pubblica³.

La dimensione periferica dell'amministrazione centrale è stata trascurata e, forse, oggi le "ragioni" della crisi e la scarsissima attuazione della Riforma costituzionale del Titolo V, fanno comprendere come una probabile causa del fallimento del terzo regionalismo possa risiedere anche nella mancata attenzione ai rapporti tra centro e periferia.

Finora non si è tenuto in debito conto che l'organizzazione dell'amministrazione dello Stato non riguarda solo dinamiche burocratiche, interne allo Stato-apparato, ma incide profondamente sugli equilibri tra Stato ed autonomie⁴. In definitiva, l'APS svolge un ruolo centrale nella definizione dello Stato-ordinamento e della stessa forma dello Stato. Così il mancato adeguamento dell'APS rispetto alle trasformazioni della forma di Stato e la conservazione di un modello amministrativo gerarchico e, sostanzialmente, autoreferenziale sono fattori che ostacolano qualsiasi devoluzione di compiti dal centro alla periferia e pesano sul bilancio dello Stato, impedendo un'adeguata razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche.

Di recente il legislatore pare voler affrontare il tema del riordino generale dell'APS e nella legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), all'art. 1, co. 147, profila un intervento di riorganizzazione della rete periferica di tutte le pubbliche amministrazioni. Non è un caso che nell'istituire, finalmente, le Città metropolitane e nel ridimensionare politicamente le Province, ci si ponga anche il problema dell'amministrazione periferica la cui esistenza è da sempre -

² G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico finanziaria*, *ivi*, n. 3/2012; M. MIDIRI, *Crisi e questione amministrativa*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 471; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, *ivi*, 2014, p. 79 e seguenti.

³ G. VESPERINI (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Presentazione, p. XII, Milano, Giuffrè, 2005; F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, p. 470 e seg.; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, Relazione al Convegno "Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V", tenutosi a Roma il 13 giugno 2013, si può leggere sul sito www.issirfa.cnr.it.

⁴ G. D'AURIA, *L'organizzazione periferica dello Stato*, in *La riforma dell'amministrazione centrale*, *cit.*, p. 76.

anche se non esclusivamente - legata alla dimensione provinciale. Come si vedrà di seguito, la disposizione in questione non indica principi e criteri particolarmente stringenti per la riorganizzazione delle APS e, soprattutto, rimette alle singole amministrazioni e, dunque, a decreti ministeriali il compito di riscrivere interamente la propria fisionomia. In realtà, sembra difficile pensare che la riorganizzazione dell'APS possa essere affidata esclusivamente a dei regolamenti ministeriali e, infatti, il disegno di legge delega di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, presentata al Senato il 23 luglio 2014 (A.S. n. 1577)⁵, indica criteri e principi per una riforma complessiva dell'APS.

Prima di esaminare nello specifico questi recenti interventi che fanno emergere la volontà politica di affrontare il tema dell'APS, conviene interrogarsi preliminarmente su una questione di carattere generale, ovvero, sul fatto se dalla Costituzione sia possibile ricavare delle indicazioni sul ruolo dell'APS (§§ 2.-3.). Successivamente, si potrà prendere in considerazione l'assetto attuale dell'APS (§§ da 4. a 6.) per analizzare, infine, i più recenti interventi normativi e i progetti di riforma del sistema amministrativo periferico dello Stato (§§ 7. - 8.).

2. Decentramento ed autonomia tra i tentativi di regionalizzazione e il mancato riordino dell'APS

Prima di entrare nel merito delle recenti iniziative di riordino della pubblica amministrazione, conviene soffermarsi brevemente sulle indicazioni che si possono ricavare dalla Costituzione in materia di APS. I principali riferimenti normativi per analizzare il ruolo dell'APS nel nostro ordinamento sono, evidentemente, gli artt. 5 e 118 della Costituzione che vanno letti tenendo presente la cesura rappresentata dalla riforma costituzionale del 2001.

La Costituzione del 1948, tra i principi fondamentali che definiscono la forma di Stato, impone alla Repubblica due obiettivi: attuare nei servizi che dipendono dallo Stato «il più ampio decentramento amministrativo» e promuovere le autonomie locali. Non c'è bisogno di ricordare che questo secondo profilo trova sviluppo nel Titolo V, mentre il primo - «il più ampio decentramento» - avrebbe dovuto profilare un'amministrazione statale svolta, in prevalenza, proprio in periferia da parte di amministrazioni che avrebbero dovuto essere dotate di indipendenza⁶.

Nell'intenzione del Costituente il principio del decentramento amministrativo, di cui all'art. 5 Cost., costituisce esplicitazione, in un certo senso, del principio di sussidiarietà, ben-

⁵ Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Disegno di Legge, Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, n. 1577.

⁶ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, p. 83, afferma che il decentramento «è un principio costituzionale» «che vuole che alla pluralità degli uffici statali corrisponda, nella più ampia misura, la indipendenza di decisione; che non solo vi siano uffici al centro e alla periferia (...), ma che gli uffici locali abbiano tanta libertà di decisione». L'A. profila l'idea di una amministrazione periferica dello Stato che, nelle intenzioni dei Costituenti, doveva essere sottratta alla potestà di comando e di coercizione dell'amministrazione centrale.

ché “tutto interno” all’amministrazione statale stessa⁷. Il decentramento, essendo riferito esclusivamente all’amministrazione statale, avrebbe dovuto implicare l’affidamento dei servizi, che dipendono dallo Stato, alle APS. In questo senso, immaginando un’amministrazione decentrata e per servizi, si comprende la funzione di coordinamento affidata, originariamente, al commissario del Governo in base all’art. 124 Cost., poi abrogato dalla l. cost. n. 3 del 2001. Infatti, se fosse stata data attuazione al principio del decentramento amministrativo, di cui all’art. 5 Cost., sarebbe diventato centrale il ruolo del commissario del Governo nel coordinamento delle attività amministrative svolte a livello locale⁸.

Tuttavia, il progetto costituzionale di cui all’art. 5 Cost. non ha mai trovato compiuta realizzazione e, alla lenta attuazione dell’ordinamento regionale, non ha corrisposto né la razionalizzazione dell’amministrazione periferica dello Stato⁹, né il ripensamento dell’apparato periferico come amministrazione dotata di indipendenza.

All’incremento delle funzioni amministrative regionali non ha corrisposto la riduzione dei compiti delle amministrazioni centrali e periferiche, ma al contrario si sono venute a creare duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni¹⁰. Anzi ad ogni fase in cui il legislatore ha tentato di attuare il principio autonomistico, pare abbia corrisposto un relativo aumento degli apparati amministrativi periferici. Tutte le varie tappe del decentramento amministrativo e della “regionalizzazione”, dagli anni Settanta fino al 2001, sono state accompagnate dalla tendenza ministeriale ad aumentare gli organici e i posti dirigenziali, rafforzando l’amministrazione centrale e l’APS¹¹.

⁷ C. PADULA, *I rapporti fra amministrazione statale periferica e regioni all’epoca del principio di sussidiarietà “forte”*, in *Diritto e società*, 2007, p. 64-65. Già C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, cit., ivi, evidenzia che, secondo il modello costituzionale di decentramento, lo Stato - «da meccanismo mosso dal centro» - si deve mutare «in organismo vivente composto di parti viventi, nel quale la molteplicità degli organi corrisponda molteplicità di vita e di centro di azione».

⁸ C. PADULA, *I rapporti fra amministrazione statale periferica e regioni all’epoca del principio di sussidiarietà “forte”*, cit., p. 64.

⁹ P. COSTANZO, *Art. 124*, in *Commentario della Costituzione, Le regioni, le provincie, i comuni*, Tomo 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1989, p. 180; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 159 e seguenti.

¹⁰ P. VOCI, *Il decentramento amministrativo e le autonomie locali*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L’amministrazione pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 104. F. MERLONI, *Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria*, in *Le Regioni*, 2011, p. 599, osserva che il sistema amministrativo «è cresciuto per aggiunte, per addizioni, senza mai trovare un momento di effettiva razionalizzazione».

¹¹ M. CAMMELLI, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, in *Diritto pubblico*, 1999, in part., p. 770-771. Ad uno sguardo più ampio, si può evidenziare come gli stessi processi di regionalizzazione - degli anni Settanta e Novanta - abbiano costituito un modo per rispondere a quella crisi del sistema dei partiti che, al centro, rischiava di diventare ingestibile. La regionalizzazione era, in buona sostanza, un modo per espandere le sedi di controllo politico dal centro in periferia, su questi aspetti, cfr., in part.: R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato, II, Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, a cura di M. S. Piretti, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 749; E. ROTELLI, *Le regioni dalla partecipazione al partito*, in L. Graziano, S. TARROW (a cura di), *La crisi italiana*, Einaudi, Torino, 1979, p. 433 e seg.; T. MARTINES, *L’«intreccio delle politiche» tra partiti e regioni: alla ricerca dell’autonomia regionale*, in F. CAZZOLA et al. (a cura di), *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, *I partiti di fronte alla regionalizzazione*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 3; R. BIFULCO, *Il regionalismo tra processi federali e sistema dei partiti*, in *Italianieuropei*, n. 3/2009, p. 172.

Si è ritenuto che le esigenze dell'autonomia non richiedessero un ripensamento delle funzioni e dell'organizzazione dell'amministrazione centrale e periferica. In questo modo decentramento ed autonomia sono diventate, in un certo senso, due tendenze "in concorrenza" tra loro, così che se veniva concesso spazio alle istanze autonomistiche, allora anche le APS dovevano essere rafforzate¹². L'amministrazione centrale si è sentita minacciata dalle istanze autonomistiche ed ha sostanzialmente "occupato" spazi proprio in periferia, rafforzando gli organici e i vertici a livello locale.

Sotto il profilo funzionale, l'APS è rimasta fortemente legata all'apparato ministeriale da cui dipende. Di conseguenza, il commissario del Governo che nelle intenzioni dei Costituenti avrebbe dovuto canalizzare i rapporti tra regioni e Governo, svolgendo una funzione di tramite, si è trovato ad essere esautorato dall'APS. Il commissario del Governo, a livello regionale, e il prefetto, a livello provinciale, non hanno potuto realizzare un'efficace attività di coordinamento per diverse ragioni. Prima di tutto praticamente tutti i Ministeri si sono dotati di complessi apparati periferici a livello provinciale, ma anche regionale e interregionale, inoltre, le APS sono state concepite come direttamente dipendenti dal Ministero cui appartengono. A differenza del modello francese, le singole amministrazioni periferiche in Italia continuano, a tutt'oggi, ad avere rapporti diretti con il singolo Ministro da cui dipendono. In questo modo diventa impossibile sviluppare quella funzione di intermediazione che avrebbe dovuto essere svolta (prima della Riforma) dal commissario del Governo e, oggi, dal prefetto e dal rappresentante regionale¹³.

Il rapporto tra amministrazione centrale e periferica dello Stato è, dunque, diretto e non mediato da un organo, come il prefetto, che invece potrebbe svolgere un'attività di coordinamento di tutte le attività periferiche dello Stato e di mediazione rispetto alle autorità locali. In verità, come si vedrà meglio di seguito, le riforme degli anni Novanta del ventesimo secolo hanno rafforzato il ruolo di coordinamento e di intermediazione del prefetto in relazione agli enti locali, ma non sono riuscite ad alterare il rapporto di diretta dipendenza che intercorre tra le amministrazioni centrali e le APS.

¹² S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, cit., p.138, nonché p. 152 e seguenti. Sul punto, M. CAMMELLI, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, cit., p. 771, osserva che la connessione tra attuazione del regionalismo e parallela crescita dell'APS ha dato luogo a «un gioco a somma zero».

¹³ L'art. 10 della l. n 131 del 2003, conferendo al prefetto del capoluogo la funzione di Rappresentante dello Stato, tenta di recuperare la funzione di raccordo tra Stato e regioni, in origine conferita dall'art. 124 Cost. al commissario di Governo. In ogni caso la disposizione si limita ad attribuire poteri di coordinamento al Rappresentante dello Stato, in quanto il legislatore ha creato altre forme di raccordo di tipo politico, sviluppando il sistema delle conferenze, in tal senso S. Mangiameli, *La rappresentanza territoriale dello Stato nei diversi modelli costituzionali, Italia, Francia e Spagna a confronto*, Seminario sul tema "Lo Stato in periferia e l'assetto del governo regionale e locale", Roma, 22 ottobre 2012, in www.italiadecide.it. Si veda, inoltre, M. CAMMELLI, *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie. Commento all'articolo 10*, in G. D. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 199 e seguenti.

3. Il modello costituzionale di decentramento e autonomia “alla prova” dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza

Nel modello costituzionale i due principi di autonomia locale e decentramento amministrativo descrivono un sistema amministrativo caratterizzato dal parallelismo tra amministrazione statale e amministrazione degli enti territoriali e “coordinato” dal commissario del Governo.

In verità, come autorevolmente evidenziato, i due principi - autonomia e decentramento - non paiono completamente coerenti tra di loro¹⁴ e la Costituzione attualmente vigente, con la riscrittura dell'art.118 Cost., pare ulteriormente aggravare la scarsa omogeneità del dettato costituzionale¹⁵. Rispetto all'art. 5 della Cost., infatti, l'art.118 Cost. sembra aver mutato prospettiva, tanto da far ritenere che tra il principio fondamentale (di cui all'art. 5) e la nuova disposizione costituzionale esista una contrapposizione sostanziale¹⁶. L'art. 118 Cost., riscritto nel 2001, affermando che *tutte* le funzioni amministrative appartengono al Comune e agli enti territoriali, pare escludere l'esistenza di un apparato amministrativo statale periferico. La disposizione sembra profilare l'idea che esista un unico apparato amministrativo, secondo il quale in periferia dovrebbero esistere solo le amministrazioni degli enti locali.

L'art. 5 Cost. prevede, al contrario, che lo Stato debba necessariamente garantire determinati servizi cui esso provvede anche mediante l'apparato periferico. La disposizione costituzionale non assume il principio della sussidiarietà come canone di riparto di tutte le funzioni amministrative¹⁷. Se il Costituente avesse riconosciuto il principio di sussidiarietà tra i principi fondamentali avrebbe dovuto attribuire i servizi ai livelli di governo inferiori per riservare allo Stato l'esercizio unitario, che interviene, appunto, “ad ausilio” dell'apparato amministrativo locale¹⁸.

Inoltre, se il principio di sussidiarietà potesse essere ricavato dall'art. 5 Cost., la Repubblica non avrebbe bisogno di “promuovere” le autonomie perché esse dovrebbero essere state preesistenti o coeve rispetto alla nascita dello Stato repubblicano¹⁹. Da una parte, l'art. 5 nel “riconoscimento” esprime l'idea di un apparato amministrativo locale (comunale e provinciale) storicamente preesistente allo Stato e, dall'altra, con l'obiettivo della promozione

¹⁴ M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. di dir. e procedura civile*, 1985, ora in *Scritti giuridici*, tomo III, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1845 e seg.; in part. (p.1849-1850) osserva che la Costituzione ci consegna modelli di amministrazione diversi e in continua tensione tra di loro. La Costituzione ha recepito «istanze dissimili o addirittura divergenti» e ha «realisticamente» «accolto una concezione dialettica, anzi drammatica dell'amministrazione» in cui l'amministrazione risulta «dallo svolgersi e dall'intrecciarsi» della dialettica tra accentramento e autonomia.

¹⁵ V. CERULLI IRELLI, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, n. 19/2004, p. 1.

¹⁶ C. PADULA, *I rapporti fra amministrazione statale periferica e regioni all'epoca del principio di sussidiarietà “forte”*, cit., p. 93.

¹⁷ S. BARTOLE, *Riflessioni conclusive sul principio di sussidiarietà*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali, esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999, p. 237.

¹⁸ Anche E. DE MARCO, *Percorsi del “nuovo costituzionalismo”*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 252, osserva come sia inutile cercare di trovare tracce del principio di sussidiarietà nell'originaria normativa costituzionale.

¹⁹ S. BARTOLE, *Riflessioni conclusive sul principio di sussidiarietà*, cit., ivi.

dell' "autonomia" introduce la vera novità, ovvero, la nascita del sistema regionale. La disposizione costituzionale di cui all'art. 5 Cost. rompe rispetto alla tradizione dell'accentramento amministrativo e "promuove le autonomie locali".

L'art. 5 della Cost. ha introdotto una novità profonda perché riconosce gli enti locali non più come enti autarchici, ma autonomi e aderisce ad una determinata forma di Stato che si fonda sul principio del pluralismo dei poteri pubblici²⁰ e sull'articolazione della Repubblica in una molteplicità di livelli di governo territoriali. In questo senso la reale novità introdotta dall'art. 5 Cost. non risiede certo nell'adesione al principio del decentramento, ma nell'affermare che l'unità politica «non è più affidata all'unità amministrativa»²¹.

Del resto, tradizionalmente si evidenzia come il principio del decentramento, di cui all'art. 5 Cost., si articola in decentramento burocratico, caratterizzato dalla dislocazione delle funzioni all'interno dello Stato-persona, e decentramento autarchico, caratterizzato, al contrario, dall'attribuzione di funzioni ad altri enti²². In tal senso il principio autonomistico viene affiancato ad un elemento di uniformità che emerge proprio nel decentramento, ovvero, nell'affermazione dell'esistenza di una serie di servizi che devono essere garantiti dallo Stato su tutto il territorio.

Anche nella loro genesi, le amministrazioni pubbliche dello Stato unitario sono state organizzate secondo un principio di rigorosa uniformità, necessario al fine di consolidare l'unità nazionale per mezzo di un'amministrazione direttamente dipendente - in tutte le sue disarticolazioni periferiche - dall'apparato ministeriale centrale. In tale contesto la mancata attuazione del principio autonomistico, ha garantito la continuità con il sistema amministrativo dell'Italia dell'unificazione, consentendo il rafforzamento dell'uniformità dell'apparato periferico dello Stato²³. A questo esito ha contribuito un atteggiamento di forte cautela nei confronti

²⁰ V. CERULLI IRELLI, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, cit., p. 3; C. MEOLI, *Il Prefetto fra Stato centrale e ceti dirigenti locali*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, p. 2322.

²¹ M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1287; C. MEOLI, *Sud e decentramento*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2011, p. 2081.

²² Cfr. almeno: S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Scritti minori*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1950, p. 13 e seg. Per una ricostruzione della nozione di decentramento amministrativo nel pensiero di Santi Romano, in part., E. BALBONI, *Decentramento amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, p. 515 e seguenti. Più di recente si veda, anche per esaustivi riferimenti bibliografici, L. FERRARIS, *Decentramento amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, vol. I, Torino, Utet, 2000, p. 182 e seg.; V. CERULLI IRELLI, *Decentramento amministrativo*, in S. CASSESE (sotto la direzione di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1725.

²³ Osserva M. CAMELLI, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, cit., p. 772, che la scelta di adottare un modello amministrativo uniforme, gerarchizzato e presente su tutto il territorio è stato imposto dalla necessità di «difendere i frutti dell'unificazione e sostenere una debole classe dirigente». In buona sostanza serviva un modello amministrativo forte in periferia «per sorreggere un centro fragile». Su tali profili storici, qui appena ricordati, cfr. almeno: S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 594 e seg.; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 80 seg.; S. TARROW, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, Il Mulino, 1979; G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, Catanzaro, Meridiana, 1999, p. 5 e seguenti.

del principio autonomistico²⁴, considerato foriero di differenziazioni difficilmente affrontabili da parte dello Stato appena unificato²⁵. L'illusione che applicare regole uniformi potesse sanare le profonde differenze dell'Italia unita ha impedito, di fatto, l'applicazione del modello autonomistico descritto in Costituzione.

Fallito l'ideale di uniformità amministrativa, quale baluardo contro le disuguaglianze²⁶, l'art. 118 Cost. novellato tenta, invece, la strada della differenziazione amministrativa e afferma che - almeno tendenzialmente - non è ammissibile alcun decentramento di funzioni statali o regionali «se non quello che imputa dette funzioni direttamente alla titolarità degli enti rappresentativi delle collettività territoriali»²⁷. Rispetto all'art. 5 Cost., che contiene una "riserva" di amministrazione decentrata statale, il principio espresso all'art. 118 Cost., implica, al contrario, che - in via di principio - tutte le funzioni amministrative siano attribuite al Comune e, pertanto, l'intervento del livello di governo superiore dovrebbe costituire l'ipotesi eccezionale e non ordinaria di esercizio delle funzioni²⁸.

Il principio di sussidiarietà, affiancato - non a caso - ai principi di differenziazione e adeguatezza, reca in sé la possibilità, appunto, di differenziare il sistema amministrativo, adeguandolo alle diverse realtà ed esigenze sociali ed economiche del territorio. In questo senso il principio in oggetto accoglie l'idea che l'applicazione uniforme delle regole non è affatto garanzia di uguaglianza.

Del resto, nella stessa affermazione del principio dell'uguaglianza il Costituente richiama alla necessità che la Repubblica tenga in debito conto le differenti condizioni che, "di fatto", ostacolano la partecipazione alla vita economica e sociale del Paese. Il principio dell'uguaglianza sostanziale richiede proprio di differenziare l'azione pubblica a seconda della diversità delle esigenze economiche e sociali²⁹, giacché "i" principi contenuti all'art. 118 della Costituzione (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) superano l'idea che

²⁴ In tal senso, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 67, evidenzia che «si è sentito il bisogno di proclamare la unità e la indissolubilità dello Stato italiano, perché la costituzione ha riconosciuto solennemente il principio delle autonomie locali e, in particolare, perché ha attribuito alle regioni molti poteri e molte funzioni che si riteneva potessero rappresentare un pericolo per la unità italiana». Inoltre, p. 69, ricorda come in Assemblea costituente fu rappresentato chiaramente il pericolo che le autonomie avrebbero potuto rappresentare «per quell'unità faticosamente raggiunta» e fu messo in evidenza come il pluralismo politico non doveva «trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica».

²⁵ Sul punto, in part., C. MEOLI, *Sud e decentramento*, cit., p. 2080, osserva che nel 1861 l'unità era considerata, prima di tutto, «un valore culturale che doveva essere affermato ed entrare nella coscienza nazionale».

²⁶ M. CAMMELLI, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, cit., p. 781, sottolinea che l'impraticabilità di un sistema amministrativo rigidamente uniforme è dovuto principalmente a due circostanze: la disuguaglianza che produce l'azione amministrativa in considerazione dei rendimenti difformi che ottiene e il crollo del sistema partitico che sposta sulle istituzioni la funzione di collegamento tra centro-regione-enti locali prima assolta dal sistema dei partiti.

²⁷ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2003, p. 2.

²⁸ V. CERULLI IRELLI, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, cit., p. 16.

²⁹ L. VANDELLI, *Il rapporto centro-periferia*, in AA.VV., *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia. Convegni del 150° dell'Unità d'Italia*, Bologna, Bologna University Press, 2010, p. 93 e seg., in part., p. 108-110.

l'amministrazione debba necessariamente essere uniforme e, seguendo una linea idealmente tracciata dall'art. 3, co. 2° Cost., impongono - con tutta probabilità - di rileggere le modalità di organizzare l'amministrazione pubblica. Nonostante ciò, non si può affermare che il principio del decentramento, di cui all'art. 5 Cost., sia assorbito dal principio di sussidiarietà. Quest'ultimo, infatti, presuppone sempre l'esistenza di enti dotati di autonomia che hanno un proprio ambito di governo e che possono essere "sussidiati" dal livello di governo superiore³⁰.

Il principio di sussidiarietà impone - nella normalità dei casi - non di decentrare, ma di attribuire agli enti autonomi tutte le funzioni amministrative che esse sono in grado di esercitare in modo adeguato. Al contrario il decentramento, come principio di organizzazione, implica il mantenimento di determinate funzioni degli enti di maggiori dimensioni che li esercitano mediante le proprie articolazioni. Il decentramento esprime la necessità di garantire il rispetto dell'uniformità nella predisposizione di determinati servizi dipendenti dallo Stato.

In questa prospettiva l'art. 118 Cost., come modalità per allocare le funzioni amministrative, costituisce uno strumento per promuovere il pluralismo istituzionale di cui all'art. 5 della Costituzione³¹. Il principio in questione delinea un'amministrazione "per enti autonomi" in cui (potenzialmente) tutte le funzioni amministrative dovrebbero spettare alle autonomie. Allo Stato, invece, spetterebbe il compito di decentrare le funzioni amministrative "residuali" che, per loro stessa natura, non è possibile far esercitare dalle autonomie locali³². In questa prospettiva lo Stato dovrebbe spogliarsi, quasi completamente, delle funzioni decentrate, mentre l'amministrazione dovrebbe configurarsi, almeno tendenzialmente, come amministrazione degli enti locali³³.

Richiedendo di riallocare tutte le funzioni amministrative, l'art. 118 Cost. dovrebbe imporre il ripensamento proprio dell'apparato periferico dello Stato la cui esistenza - alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - dovrebbe essere provata, in modo circostanziato, dalla legge dello Stato³⁴.

³⁰ In part.: R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 373 e seg.; V. CERULLI IRELLI, *Decentramento amministrativo*, cit., p. 1733.

³¹ In part.: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p.25; M. CARRER, S. ROSSI, *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *ivi.*, 2012, p. 259 e seguenti.

³² V. CERULLI IRELLI, *Decentramento amministrativo*, cit., p. 1732-1733.

³³ R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p.150. Sul punto, cfr. almeno: O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale come «precetto di ottimizzazione» e come criterio ordinatore*, in *Riv. di dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2002, p. 1442 e seg.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà verticale. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003, *passim*.

³⁴ M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V*, cit., p. 1292; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p.1259-1261. In tal senso, T. E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. del diritto*, Annali, II, 2007, p. 1144, evidenzia che la sussidiarietà applicata in riferimento all'organizzazione amministrativa dello Stato significa che l'amministrazione ci deve essere «nella misura in cui costituisca un sussidio, una risorsa per la società». In questa prospettiva - aggiunge l'A.- il principio di sussidiarietà evidenzia la volontà di trasformazione «dallo Stato amministrativo allo Stato regolatore».

Nella sua attuale formulazione, l'art. 118 Cost. segna il superamento della forma di Stato unitaria³⁵ e del concetto ottocentesco di amministrazione uniforme, ma pone il problema pratico - non ancora risolto dopo quasi quindici anni dall'adozione della l. cost. n. 3 del 2001 - di definire chiaramente gli ambiti che spettano all'amministrazione centrale e periferica dello Stato e di coordinare l'esercizio delle funzioni amministrative statali con quelle regionali³⁶. In questo quadro pare di poter affermare che la mancata attuazione del modello fondato sul pluralismo delle autonomie, nonché il fallimento nell'attuazione della Riforma del Titolo V evidenziano un attaccamento radicato al "centralismo" considerato, viepiù oggi a causa della crisi economica³⁷, strumento di garanzia dell'uguaglianza e del godimento dei diritti³⁸.

4. I tentativi di riordino dell'APS: l'UTG e la Prefettura-UTG

In base a quanto osservato la riscrittura dell'art. 118 Cost., implicando il superamento del parallelismo tra amministrazione statale decentrata e amministrazione locale, avrebbe richiesto un complessivo ripensamento dell'amministrazione periferica dello Stato e, in particolar modo, dell'ufficio prefettizio.

Naturalmente l'APS non può essere identificata con il prefetto-ufficio territoriale del Governo (di seguito UTG), giacché praticamente tutti i Ministeri sono dotati, come si vedrà (§ 5.), di un corposo apparato periferico disarticolato, in prevalenza, a livello provinciale, ma anche regionale e interregionale. Questo apparato periferico dello Stato non ha subito grandi ridimensionamenti, nonostante le riforme degli anni Novanta del ventesimo secolo e il contestuale incremento di agenzie statali e autorità amministrative indipendenti.

In tal senso, non si può far a meno di ricordare, pur brevemente, come la legge delega n. 59 del 1997, nell'"anticipare" la Riforma costituzionale del 1999-2001, abbia coerentemente posto al legislatore l'obiettivo di riordinare l'APS, accorpando e sopprimendo quelle amministrazioni operanti nei settori oggetto di conferimento di funzioni a regioni ed enti locali (art. 3, co. 1, lett. d)). Il riordino dell'amministrazione statale periferica veniva inoltre accompagnato dall'individuazione di procedure e strumenti di raccordo, anche permanente, tra i diversi livelli di governo (art. 3, co. 1, lett. c)) e dalla riorganizzazione degli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le re-

³⁵ S. GAMBINO, *Repubblica delle autonomie e sussidiarietà*, in G. P. CALABRÒ, P. B. HELZEL (a cura di), *La nozione di sussidiarietà tra teoria e prassi*, Rende, Edizioni scientifiche calabresi, 2009, p. 141-142.

³⁶ A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 145.

³⁷ Sul rapporto tra crisi economica e tendenze all'adozione di politiche di neocentralistiche, cfr. almeno: G. C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014, p. 4 seg.; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, cit., p. 856-860,

³⁸ F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, cit., p. 473, osserva che occorre «ripensare le ragioni del decentramento e dell'autonomia come condizioni della democrazia, ma anche dello sviluppo economico e civile, ridiscutere (e, possibilmente, confutare) tutte, una per una, le ragioni del centralismo».

gioni e con gli enti locali (art. 12, co. 1, lett. h)). Nella prospettiva prefigurata dal legislatore delegato, l'APS doveva essere ridimensionata, in quanto la maggior parte delle funzioni amministrative doveva essere attribuita alle regioni e agli enti locali. Cambiavano, così, le funzioni dell'APS che si trovava a dover svolgere le funzioni lasciate - "in via residuale" - allo Stato³⁹. Di conseguenza, secondo le Riforme Bassanini (l. n. 59 del 1997 e d.lgs. n. 112 del 1998), l'APS doveva essenzialmente svolgere funzioni di coordinamento tra il centro e i gli altri livelli territoriali di governo, garantendo informazioni, supporto e verifica delle funzioni svolte⁴⁰.

In tal senso, il d.lgs. n. 300 del 1999 provvedeva al riordino dei ministeri limitandosi però ad individuare le funzioni dei ministeri e definendo il numero massimo delle loro articolazioni interne di maggiore rilievo, ovvero, di dipartimenti e direzioni generali. Invece, il d.lgs. n. 300 demandava a futuri decreti ministeriali la riorganizzazione dei ministeri in periferia, lasciando le decisioni politicamente più complesse alla volontà dei vertici ministeriali i quali, evidentemente, non avevano alcun interesse a diminuire la propria presenza sul territorio nazionale.

Le uniche norme che si sono occupate dell'APS sono quelle dedicate alle Prefetture cui il d.lgs. n. 300 del 1999, all'art. 11, conferiva una particolare centralità. Quest'ultima disposizione, infatti, prevedeva la trasformazione della Prefettura in UTG con l'intento di recuperare l'originario carattere della Prefettura quale ufficio a competenza generale⁴¹. Nella prospettiva del complessivo riordino e ridimensionamento dell'amministrazione statale, gli UTG avrebbero dovuto raccogliere tutte le articolazioni periferiche ministeriali, anche se con l'esclusione di parti consistenti dell'amministrazione statale: gli apparati periferici dei ministeri "d'ordine" (interno e difesa), ma anche economia, istruzione, beni e attività culturali.

La prefettura - in base alle indicazioni contenute all'art. 12 co. 1, lett. J), l. di delega n. 59 del 1997 - veniva ad acquisire, secondo il modello francese, la dimensione interministeriale di ufficio periferico di più ministeri. Tale soluzione si inseriva all'interno di quel complessivo riordino e ridimensionamento dell'APS che, in realtà, non ha mai avuto compiuta realizzazione.

L'obiettivo dell'art. 11 della d.lgs. n. 300 del 1999 era di creare un ufficio che, pur essendo alle dipendenze del Ministero dell'Interno, avrebbe dovuto assumere competenze generali sul territorio provinciale, superando la frammentazione dell'APS⁴². In buona sostanza,

³⁹ C. MEOLI, *Sud e decentramento*, cit., p. 2082.

⁴⁰ G. D'AURIA, *L'organizzazione periferica dello Stato*, cit., p. 81.

⁴¹ Cfr. almeno: C. MEOLI, *La periferia, nuova frontiera dell'amministrazione*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 45-46; ID., *Il prefetto fra Stato centrale e ceti dirigenti locali*, cit., p. 2321; S. CASSESE, *Gli uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 869 e seg.; L. LEGA, *Prospettive di riordino dell'amministrazione periferica dello Stato: il valore aggiunto dell'UTG*, in *Riv. trim. scienze dell'amministrazione*, 2000, p. 77 e seg.; L. VIOLINI, *I nuovi uffici territoriali del governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 241 e seg.; R. BARBAGALLO, *Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 109 e seguenti.

⁴² C. MEOLI, *La periferia, nuova frontiera dell'amministrazione*, cit., p. 47.

l'UTG sarebbe dovuto diventare lo snodo tra "centro" e "periferia", ovvero, tra enti territoriali e apparati centrali dello Stato. La *ratio* della riforma consisteva proprio nel rompere il rapporto diretto ed esclusivo che le amministrazioni periferiche (a tutt'oggi) intrattengono con il ministero da cui dipendono. Questi obiettivi non sono stati realizzati in quanto l'accorpamento delle funzioni, tra l'altro piuttosto ridotte, degli APS negli UTG non è mai avvenuta per la resistenza delle amministrazioni centrali rispetto all'assorbimento dei propri apparati periferici⁴³.

Di certo, non è una sorpresa che negli interventi di riordino dell'amministrazione statale, adottati a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il d.lgs. n. 29 del 2004 abbia di fatto eliminato gli UTG e abbia conferito al prefetto i tradizionali compiti di coordinamento verso le APS e di garanzia del rispetto della leale collaborazione tra APS e autonomie locali. Così, secondo l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 rivisitato, gli uffici hanno assunto la denominazione di Prefetture – UTG e sono diventati i garanti dell'esercizio coordinato delle attività amministrativa degli uffici territoriali dello Stato e del rispetto della leale collaborazione di tali uffici con gli enti locali. A tal fine sono stati predisposti principalmente due strumenti: a) la conferenza provinciale permanente, come organo che coadiuva il prefetto nell'esercizio di funzioni di coordinamento tra gli uffici periferici; b) i poteri di intervento, fino alla sostituzione, da parte del prefetto nei confronti degli uffici periferici, da esercitare in caso di disfunzioni che possano mettere a rischio il funzionamento dei servizi pubblici o il godimento dei diritti da parte della collettività⁴⁴.

Complessivamente le riforme qui sinteticamente ricordate, lasciando di fatto la riorganizzazione degli apparati periferici a decreti ministeriali, non hanno raggiunto gli obiettivi prefigurati e, così facendo, hanno compromesso l'attuazione della stessa riforma costituzionale, "anticipata" sotto diversi profili dalle Bassanini.

Più di recente, la disciplina sulla revisione della spesa pubblica e, in particolare, l'art. 10, co. 1, del d.l. n. 95 del 2012 (convertito nella l. n. 135 del 2012) ha tentato nuovamente la strada della riorganizzazione delle Prefetture, affidandone l'attuazione ad un atto regolamentare. La disposizione assumeva il duplice scopo di rafforzare le funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio mediante la creazione di un ufficio unico di «garanzia dei rapporti con i cittadini»⁴⁵ e di migliorare l'efficienza amministrativa attraverso l'accorpamento

⁴³ G. D'AURIA, *L'organizzazione periferica dello Stato*, cit., p. 84.

⁴⁴ Il potere sostitutivo può essere esercitato dal prefetto previo assenso del ministro competente e dopo aver informato il Presidente del Consiglio dei Ministri. Sulle modifiche all'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999, in part. C. MEOLI, *Il nuovo profilo della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2004, p. 1063 e seg.; ID., *La prefettura-ufficio territoriale del governo e il raccordo tra le amministrazioni in periferia*, ivi, 2008, p. 1033 e seg.; B. G. MATTARELLA, *Il prefetto come autorità amministrativa generale dopo le recenti riforme in Amministrazione pubblica*, 2003, p. 46 e seg.; M. CAMMELLI, *L'ufficio territoriale del governo (art. 11)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 165 seg.; R. LAURO, V. MADONNA, *Il prefetto della Repubblica tra istituzioni e società*, Rimini, Maggioli, 2005.

⁴⁵ Sul punto C. PINELLI, *L'assetto costituzionale del governo regionale e locale nei suoi rapporti con lo Stato*, Seminario sul tema "Lo Stato in periferia e l'assetto del governo regionale e locale", cit., osserva che l'attribuzione al prefetto di compiti di «garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato» è ipotesi del tutto estranea a

delle funzioni logistiche e strumentali di tutti gli uffici periferici dello stato, in modo da realizzare un taglio del venti per cento della spesa pubblica. In attuazione del su citato art. 10, co. 1, lo schema di regolamento adottato dal Governo è stato sottoposto al parere della Commissione Affari costituzionali della Camera, che il 20 giugno 2013 si è espressa in senso negativo in considerazione, tra l'altro, dell'assenza di un quadro normativo chiaro sull'assetto delle province.

Successivamente, il Governo non ha più adottato il regolamento e, come si vedrà di seguito, è intervenuto sulla materia con un progetto più ampio: la l. n. 56 del 2014 e il disegno di legge delega, sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, presentato al Senato il 23 luglio 2014, A. S. n. 1577. I due interventi sono collegati in quanto, mutando l'assetto delle Province, la ridefinizione del ruolo delle Prefetture-UTG diventa urgente e non più procrastinabile⁴⁶. Attualmente - come si vedrà di seguito - la riforma è ancora tutta da scrivere, ma le vicende brevemente ricordate evidenziano che il riordino delle APS deve essere iscritto in un quadro di complessiva ridefinizione dell'assetto organizzativo della presenza dello Stato sul territorio e, di certo, non può essere affidato, come finora avvenuto, alla disciplina di rango regolamentare.

5. L'articolazione periferica dello Stato dopo la riforma costituzionale e sotto la scure della *spending review*

A questo punto si può affermare, con una certa sicurezza, che nel nuovo quadro costituzionale l'affermazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, attribuisca all'APS un ruolo del tutto "residuale". La Costituzione novellata conferisce rilievo costituzionale a tali principi (già introdotti nella legislazione ordinaria con le Bassanini), delineando un'amministrazione in prevalenza locale e, per così dire, solo "marginalmente" statale.

In realtà, come già accennato, alla riforma costituzionale non ha fatto seguito una trasformazione dell'APS che non è stata ridimensionata né, tantomeno, ripensata alla luce dei principi di cui all'art. 118 Cost.

Attualmente l'APS appare piuttosto complessa, praticamente ciascun ministero è dotato di un apparato amministrativo periferico che si disarticola a livello regionale e territoriale.

una tradizione imperniata sulla preminente attribuzione ai prefetti di funzioni di ordine pubblico». L'ampliamento delle competenze del prefetto, contenuta nel d. l. 95 del 2012, si inserisce in un quadro più ampio di competenze che «presuppongono la conoscenza accurata degli insediamenti sociali e territoriali». In questa prospettiva la disposizione valorizza, ad esempio, la funzione di garanzia del prefetto in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti il godimento dei diritti civili e sociali. Infatti, osserva l'A., nel caso i cui i livelli essenziali non vengano garantiti il Governo si può sostituire agli enti locali ma, prima di giungere a tale risoluzione, il prefetto può svolgere un'importante azione di intermediazione con le istituzioni locali.

⁴⁶ C. MEOLI, *Prefetto*, in *Dig. discip. Pubbl.*, X, 1996, Torino, Utet, p. 392, si veda ora anche *Digesto Banca dati ipertestuale – Agg.*, 2013. Inoltre, in part., ID., *Il riordino di Province e prefetture: due cantieri sempre aperti*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2012, p. 1442 e seguenti.

Non esiste un unico modello organizzativo, ma emerge come la stragrande maggioranza dell'APS sia caratterizzata da alcuni tratti in comune. A parte i Ministeri d'"ordine" che per le funzioni svolte hanno necessariamente strutture su tutto il territorio nazionale, tutti gli altri Ministeri, tranne il Ministero dell'ambiente, tutela del territorio e del mare, sono dotati di un più o meno complesso apparato periferico.

La tendenza a sviluppare le articolazioni ministeriali periferiche è favorita dal fatto che diversi ministeri al centro sono organizzati per dipartimenti. La struttura dipartimentale, a differenza di quella per direzioni generali, agevola la moltiplicazione dell'APS, consentendo di creare in periferia uffici di rango dirigenziale generale. Di recente le esigenze di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica hanno però indotto a riorganizzare l'apparato centrale e periferico di diversi ministeri che, in alcuni casi, hanno abbandonato la struttura per dipartimenti per aderire al modello delle direzioni, coordinate da un segretario generale. Come si vedrà, questa trasformazione - che comunque sottolinea l'esigenza di alleggerire gli apparati amministrativi statali - non sempre coincide con un'effettiva riduzione dell'apparato periferico dei ministeri.

In particolare, l'amministrazione periferica dei Ministeri della salute, del lavoro e delle politiche agricole e forestali e dello sviluppo economico risulta piuttosto agile, essendo affidata ad uffici di rilievo dirigenziale non generale, articolati a livello regionale o interregionale. Al contrario, l'amministrazione periferica del Ministero delle infrastrutture e trasporti, dell'istruzione, università e ricerca, dell'economia e delle finanze e dei beni e delle attività culturali e del turismo sono rette da dirigenti generali per lo più dislocati a livello regionale o interregionale e da uffici non dirigenziali disarticolati variamente sul territorio.

Spesso, infatti, l'APS viene sviluppata su due livelli: uffici regionali o interregionali di livello dirigenziale generale e uffici di livello non dirigenziale che vengono organizzati in base alle esigenze del territorio e dei servizi da svolgere. L'individuazione del numero, nonché dei compiti degli uffici dirigenziali di rilievo non generale può essere affidata a successivi decreti ministeriali, oppure, può essere prevista direttamente dal regolamento di organizzazione del ministero.

È evidente che la differente soluzione conferisce al ministro una maggiore o minore discrezionalità e, qualora le condizioni economiche lo permettano, consente di accrescere l'apparato ministeriale periferico, mediante la costituzione di uffici di rilievo non dirigenziale.

Naturalmente, laddove siano previsti in periferia, gli uffici di livello dirigenziale generale assumono una funzione di direzione, gestione e controllo sugli uffici di livello non dirigenziale. D'altra parte, a loro volta, i dirigenti generali rispondono direttamente al dipartimento ministeriale o alla direzione da cui dipendono per il raggiungimento degli obiettivi e dei programmi, conferiti annualmente con direttiva ministeriale.

In ogni caso, attualmente, gli obiettivi di riduzione della spesa e di razionalizzazione amministrativa, già indicati nell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, hanno spinto diverse amministrazioni ad alleggerire la propria amministrazione periferica. I ministeri della salute, dello sviluppo economico e del lavoro, pur avendo un apparato periferico non molto corposo, hanno

eliminato le strutture dipartimentali e hanno introdotto le direzioni generali, coordinate dal Segretario generale⁴⁷.

Anche il Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo ha abbandonato la struttura dipartimentale per transitare al sistema delle direzioni generali, ma non pare che tale trasformazione abbia sortito l'effetto di snellire l'apparato amministrativo periferico. Infatti, l'amministrazione decentrata è affidata alle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, uffici di livello dirigenziale generale che continuano ad essere articolati in una molteplicità di uffici tecnici di rilievo dirigenziale non generale: le soprintendenze⁴⁸, gli archivi di Stato, le biblioteche e i musei⁴⁹. In tal senso, risulta ancora attuale la valutazione espressa dalla Corte dei conti che, nel 2008, ha affermato che «il Ministero dei beni culturali e delle attività culturali è una delle amministrazioni con più significativo radicamento territoriale»⁵⁰.

Al contrario, nella riorganizzazione del Ministero dell'istruzione e della ricerca non è stata intaccata la struttura dipartimentale, ma l'APS è stata ridimensionata e gli Uffici scolastici regionali, prima sempre di livello dirigenziale generale, sono diventati uffici di livello dirigenziale generale o non, in considerazione della popolazione studentesca della regione⁵¹.

Oltre al ridimensionamento dell'APS, nella recente riorganizzazione ministeriale emerge una nuova tendenza: il superamento della dimensione territoriale provinciale. Alcuni

⁴⁷ Nella recente riorganizzazione del Ministero della salute, avvenuta con D.P.C.M. n. 59 del 2014, i Dipartimenti sono stati sostituiti da dieci Direzioni generali, coordinate dal Segretario generale. L'amministrazione periferica del Ministero della salute è articolata negli «uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera e servizi territoriali di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante» e negli «uffici veterinari per gli adempimenti comunitari e posti di ispezione frontalieri». Si tratta di ventidue uffici di livello dirigenziale non generale che dovranno riunificare le già esigue preesistenti strutture a base regionale o interregionale. Anche dall'organizzazione centrale del Ministero dello sviluppo economico sono scomparsi i dipartimenti che lasciano il posto a quindici direzioni generali, coordinate dal Segretario generale. Invece, non molto cambia rispetto all'amministrazione periferica che continua ad essere affidata a sedici Ispettorati territoriali regionali che restano sempre uffici dirigenziali non generali. Infine, similmente, il Ministero del lavoro, riorganizzato con il D.P.C.M. n. 121 del 2014, elimina i dipartimenti li sostituisce con dieci direzioni generali, coordinate dal Segretario generale.

⁴⁸ Si tratta delle soprintendenze: per i beni archeologici; per i beni architettonici e paesaggistici; per i beni storici, artistici ed etnoantropologici e le soprintendenze archivistiche.

⁴⁹ A seguito dell'adozione del Codice dei Beni culturali, i rapporti tra apparati periferici sono stati ulteriormente complicati. Infatti, con la riforma dell'organizzazione ministeriale (D.P.R. n. 91 del 2009) sono state aumentate le competenze del Direttore regionale che, attualmente, esercita compiti di gestione, indirizzo, direzione e controllo sulle soprintendenze. In questo modo sono stati accentuati i poteri decisionali delle direzioni regionali mentre è stata attenuata la funzione di coordinamento tra centro e periferia. Il complessivo aumento delle competenze delle Direzioni regionali ha così determinato la compressione delle competenze tecniche delle soprintendenze, ne ha complicato i processi decisionali, producendo un effetto di "centralizzazione", in tal senso, C. BARBATI, *L'amministrazione periferica del Mibac, nella riforma del 2009*, in *Aedon*, n. 3/2009; G. SCIULLO, *Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il "centro" rivisitato*, *ivi*.

⁵⁰ Corte dei Conti Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - 2008, Relazione annuale - Beni e attività culturali, punto 2.5.

⁵¹ Il D.P.C.M. n. 98 del 2014, che riorganizza il Ministero dell'Istruzione, riduce il numero dei dirigenti generali: dei diciotto Uffici scolastici regionali quattordici sono retti da dirigenti generali e quattro sono dirigenti non generali, nominati con decreto ministeriale. A loro volta, gli Uffici scolastici sono organizzati in uffici di livello non dirigenziale il cui numero, indicato dal decreto, è stato complessivamente molto ridotto e i cui compiti sono definiti sempre con decreto ministeriale.

ministeri⁵², in attuazione delle indicazioni contenute nella l. n. 56 del 2014, hanno abbandonato la dimensione organizzativa provinciale. Difatti - come si vedrà di seguito (§ 7.) - nel disciplinare le città metropolitane e nel ridisegnare le competenze e il ruolo politico degli enti locali, la legge Delrio segna il superamento definitivo dell'identità tra le province e l'ambito territoriale obbligatorio per l'organizzazione delle amministrazioni periferiche. Di conseguenza, l'ambito ottimale dell'APS non coincide più necessariamente, per tutte le amministrazioni, con la provincia, ma va individuata da ciascun ministero in considerazione delle esigenze di razionalizzazione e di efficienza pubblica.

6. Il rapporto delle APS con il territorio e con l'amministrazione ministeriale centrale

Dall'analisi della disciplina dell'organizzazione dei ministeri emerge che tutte le APS sono create con il compito esclusivo di garantire l'esercizio delle funzioni e dei compiti di spettanza statale in periferia. Le APS sono strutture che dipendono "organicamente" e "funzionalmente" dal Ministero di cui sono disarticolazione e hanno scarsa autonomia, sia verso il "basso" (gli enti territoriali), sia verso "l'alto" (il vertice ministeriale, al centro).

I referenti dell'APS sono esclusivamente gli apparati ministeriali centrali. Gli apparati periferici dello Stato difficilmente possono diventare interlocutori delle amministrazioni regionali o locali, in quanto essi non possono concludere accordi con gli enti locali o impegnare altrimenti la volontà dello Stato, né possono esercitare le funzioni statali in modo congiunto con regioni ed enti locali.

Di norma, la disciplina sull'organizzazione ministeriale si limita ad affermare, in modo generico, che le APS "sviluppano rapporti" o "intrattengono relazioni istituzionali" con gli enti locali⁵³. Solo le Ragionerie territoriali dello Stato per la funzione di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica che sono chiamate a svolgere intrattengono rapporti con gli enti locali, ancorché svolgendo funzioni di controllo.

Ad uno sguardo complessivo, l'attuale organizzazione periferica dello Stato non pare in definitiva tener conto che i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione richie-

⁵² Sotto questo profilo il regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'Istruzione (D.P.C.M. n. 98 del 2014) non fa menzione degli uffici scolastici provinciali e, dunque, le competenze loro spettanti dovranno di necessità essere ripartite negli uffici di rilievo dirigenziale non generale in cui si articolano gli Uffici scolastici regionali. Sul punto, il regolamento del 2014 si limita ad affermare (art. 8, co. 8) che l'organizzazione degli uffici scolastici dirigenziali non generali è disposta con decreto ministeriale, adottato su proposta del titolare dell'Ufficio scolastico regionale. Anche la presenza sul territorio del Ministero del lavoro è stata ripensata completamente dal D.P.C.M. n. 121 del 2014. In particolare sono state soppresse le Direzioni regionali del lavoro, sostituite da quattro Direzioni interregionali del lavoro e le Direzioni territoriali del lavoro, prima presenti in ogni provincia, sono state accorpate in ottantuno uffici. La disciplina del 2014 riduce gli uffici periferici, ma ne lascia inalterata la natura di uffici di rilievo dirigenziale non generale.

⁵³ Ad esempio: le Direzioni interregionali del lavoro «sviluppano rapporti con il sistema delle regioni e degli enti locali» (D.P.C.M. n. 121 del 2014, art. 15, co. 1); le Direzioni generali territoriali (del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) intrattengono «rapporti istituzionali con le regioni, le province e gli enti locali» (D.P.C.M. n. 72 del 2014).

derebbero di dare vita a forme di collaborazione tra amministrazione statale, regionale e locale. Le APS in quanto disarticolazione dell'amministrazione dello Stato sul territorio, per lo più non dotate degli strumenti idonei a renderli interlocutori degli enti locali, delineano l'amministrazione statale (centrale e periferica) come tendenzialmente autoreferenziale. In buona sostanza, manca l'individuazione delle sedi e degli strumenti volti a rendere le amministrazioni periferiche dei punti di collegamento tra l'amministrazione centrale e gli enti territoriali.

Le APS, essendo articolazioni periferiche dei ministeri, non sono peraltro dotate di autonomia finanziaria e di bilancio, ma dipendono - anche sotto questo profilo - dall'apparato ministeriale centrale. Gli uffici periferici dei ministeri, pur se presieduti da dirigenti generali, sono responsabili del raggiungimento degli obiettivi fissati al livello centrale e dipendono comunque "funzionalmente" dall'amministrazione centrale⁵⁴.

Tra l'altro, la complessa articolazione periferica dello Stato rende difficile individuare esattamente non solo le specifiche funzioni e i compiti svolti, ma anche l'entità delle risorse finanziarie, delle dotazioni e dei servizi erogati. Sebbene infatti la parte più ingente delle spese ministeriali provenga proprio dall'amministrazione periferica e costituisca - mediamente - più dell'ottanta per cento delle spese totali dell'amministrazione centrale⁵⁵, non è possibile stabilire l'esatta portata delle risorse impiegate dai diversi uffici periferici. La difficoltà deriva soprattutto dal sistema di rilevazione dei conti che individua per ogni amministrazione i costi delle strutture dello Stato con riferimento ai "centri di costo" (D.lgs. n. 279 del 1997 e l. n. 196 del 2009)⁵⁶ che non corrispondono necessariamente ai singoli uffici periferici. Spesso i dati di

⁵⁴ La disciplina sulla dirigenza pubblica prevede che ai dirigenti compete l'impiego delle risorse preventivamente assegnate in modo da poter commisurare la propria gestione. In ogni caso, le modalità di ripartizione delle risorse finanziarie - e dunque il grado di effettiva autonomia dei dirigenti - dipendono anche dalla «struttura che è data al bilancio e dal principio del doppio bilancio». In tal senso «il sistema di determinazione degli obiettivi da perseguire e di assegnazione dei mezzi, non soltanto finanziari, si connette alla problematica della contabilità analitica e della costruzione con questa dei budget dei centri di responsabilità», in tal senso G. D'ALESSIO, *Autonomia budgetaria dei dirigenti e riforma del bilancio*, in ID. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, 2008, p.76.

⁵⁵ Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*, 2012, p. 347 e seguenti, il rapporto è reperibile sul sito internet del Ministero.

⁵⁶ A. NATALINI, *Lo Stato costi-rendimenti*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, cit., p. 366, più precisamente osserva che nella sua impostazione iniziale il sistema di contabilità economica sviluppato (dal d.lgs. n. 29 del 1993 e dal d. lgs. n. 279 del 1997) «avrebbe dovuto essere la base per effettuare rilevazioni uniformi presso tutte le amministrazioni pubbliche. Esso avrebbe dovuto fornire un'analisi, realizzata secondo criteri omogenei, dei costi (e non delle spese) per centro di responsabilità e per finalità». L'obiettivo, come è noto, non è stato raggiunto per il ritardo con il quale la disciplina è stata applicata e per la sovrapposizione con la disciplina del controllo di gestione interno (introdotto con d.lgs. n. 286 del 1999) in base al quale il controllo di gestione avrebbe dovuto essere «uno strumento interno di guida di ciascuna amministrazione e non di controllo da parte di un soggetto "esterno" come la Ragioneria generale dello Stato». Si veda inoltre: P. DE IOANNA, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica. (Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio?)* in www.giustizia-amministrativa.it, 2010.

costo sono rilevati in modo aggregato, facendo riferimento a diversi uffici o, addirittura, a tutto l'apparato periferico ministeriale nel suo complesso.

Per esempio, nell'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo si precisa che i dirigenti generali, preposti alle Direzioni regionali per i beni culturali, provvedono all'organizzazione e gestione delle risorse umane e strumentali ad essi rispettivamente assegnate e costituiscono «centri di costo» funzionalmente dipendenti, per quanto riguarda gli aspetti contabili, dalla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale (art. 17, co 5 D.P.R. n. 233 del 2007). Perciò la direzione regionale per i Beni culturali costituisce centro di costo di una molteplicità di uffici periferici (soprintendenze, archivi, biblioteche e musei) presenti sul territorio della regione.

Nella maggior parte dei casi, i centri di costo riuniscono più uffici che hanno la stessa natura o che dipendono dallo stesso centro di responsabilità o, addirittura, racchiudono tutta la rete periferica. In questo contesto, non essendo chiaro quale sia l'ammontare delle risorse impiegate da ciascun ufficio periferico e quali siano i servizi resi, sembra arduo perseguire efficacemente l'obiettivo della stabilizzazione finanziaria, garantendo - al contempo - livelli adeguati dei servizi e delle prestazioni. Per queste ragioni, una riforma generale dell'amministrazione, che non si limiti ad effettuare semplici "tagli lineari" alla spesa, risulta complessa in quanto la stessa rilevazione dei conti pubblici offre una visione frammentata e parziale che non contribuisce a delineare chiaramente spese, compiti, servizi erogati, nonché rispettive responsabilità delle singole APS.

7. Il superamento della dimensione territoriale provinciale e il disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Come notato, le esigenze di razionalizzazione dell'amministrazione hanno indotto di recente le amministrazioni ministeriali ad una ristrutturazione complessiva e alla riduzione degli apparati periferici. Tale riorganizzazione ministeriale, per lo più, ha tenuto conto della principale novità in materia di APS introdotta dalla l. n. 56 del 2014, ovvero, il superamento della coincidenza tra l'ambito territoriale provinciale e le circoscrizioni del decentramento amministrativo statale.

Più precisamente, l'art. 1, co. 147 della l. n. 56 del 2014, stabilisce che il livello provinciale o metropolitano non costituisce più «ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni». In questo modo la l. Delrio apre ad una complessiva riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, non più necessariamente collegata alla dimensione provinciale. Secondo la disposizione in oggetto, infatti, ogni amministrazione dello Stato deve individuare ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni per la propria amministrazione periferica.

Si rompe la continuità tra il livello politico-amministrativo provinciale e l'organizzazione di tutta una serie di funzioni che, presumibilmente, devono essere riaccorpate e redistribuite a livello regionale, anche tenendo conto dell'eventuale istituzione delle città metropolitane.

La disposizione prevede che l'amministrazione dovrebbe adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (e, dunque, entro ottobre 2014) un piano di riorganizzazione che va comunicato ai Ministeri dell'economia e dell'interno, al Commissario per la revisione della spesa e alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Nel caso di inerzia dell'amministrazione competente, decorso inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina un commissario con l'incarico di predisporre il piano.

La l. n. 56 del 2014, in realtà, non modifica direttamente l'assetto territoriale di nessuna amministrazione, ma si limita ad affermare che l'ambito ottimale per la redistribuzione delle funzioni amministrative non coincide necessariamente con la provincia⁵⁷. Il co. 147 dell'art. 1 della l. Delrio non detta principi e criteri direttivi; si limita a stabilire che la pianificazione, adottata dalle amministrazioni, deve indicare anche il risparmio atteso dalla riorganizzazione, ma non impone di far derivare tale risparmio da accorpamenti e riduzioni dell'apparato periferico dello Stato.

La disposizione in questione prefigura un riordino complessivo dell'amministrazione periferica, senza peraltro indicarne i criteri e affidando il riordino dell'APS ad interventi, non coordinati, delle singole amministrazioni. L'unica indicazione di principio consiste nel superamento della provincia come ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative dello Stato.

Tra l'altro, come osservato, diverse amministrazioni hanno già superato il livello provinciale, avendo di recente accorpato le circoscrizioni delle amministrazioni periferiche. Pertanto l'indicazione in questione risulta tanto più dirompente in quanto rivolta, in modo particolare, alle Prefetture-UTG le quali sono storicamente radicate a livello provinciale. La funzione di coordinamento svolta dalle Prefetture deve essere completamente riarticolata in considerazione del fatto che, attualmente, il coordinamento tra le forze dell'ordine sul territorio è assicurato proprio dalla compresenza in ogni provincia del prefetto, del questore e del comandante dei vigili del fuoco. Scollegare il prefetto dal questore, riducendo il numero dei prefetti, comporta senza dubbio un ripensamento complessivo dell'istituto prefettizio e delle funzioni di garanzia cui ha finora assolto.

La l. Delrio "annuncia", per così dire, il riordino dell'APS senza introdurre criteri e direttive come, al contrario, tenta di fare il disegno di legge delega sulla "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", presentato al Senato il 23 luglio 2014, A. S. n. 1557 e attualmente all'esame della I Commissione Affari costituzionali⁵⁸. In questo caso l'intervento appa-

⁵⁷ L. VANDELLI, *Commento ai commi 147-148*, in Id. (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, Maggioli, 2014, p. 260.

⁵⁸ Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Atti parlamentari, disegno di legge n. 1577, sulla "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". Il 3 settembre 2014, è iniziato in Commissione Affari Costituzionali del Senato l'esame del disegno di legge in oggetto. Durante le prime riunioni, dopo l'illustrazione del contenuto di ciascuno degli articoli, si è deciso di rinviare l'esame del testo e di predisporre, stante la rilevanza e complessità delle materie affrontate, un'indagine conoscitiva nell'ambito della quale procedere all'audizione degli esperti e dei rappresentanti di istituzioni ed enti associativi indicati dai Gruppi parlamentari. Inoltre, si è convenuto di invitare le

re di più ampio respiro e contiene (all'art. 7, co. 1, lett. a)) una delega ad adottare uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina degli apparati centrali e periferici dell'amministrazione statale.

Per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica vengono individuati principi e criteri direttivi comuni: la riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali; il rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese con la «possibilità di gestione unitaria» dei servizi strumentali; la razionalizzazione delle forze di polizia al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni; il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio e la riorganizzazione delle funzioni del Corpo forestale dello Stato, con «eventuale assorbimento» delle medesime in quelle delle Forze di polizia⁵⁹.

Il disegno di legge ribadisce l'obiettivo, chiaro fin dall'introduzione della disciplina sulla razionalizzazione della spesa pubblica, della riduzione degli uffici e del personale, ma non impone la gestione unitaria dei servizi strumentali, né altre forme di necessario accorpamento.

Eliminata dalla Delrio l'identificazione della provincia con l'ambito ottimale per l'esercizio delle funzioni, il Governo sembra ipotizzare una riorganizzazione dell'amministrazione periferica su base regionale. In tal senso anche la Relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge n. 1557 sembra suggerire la possibilità di concentrare le funzioni amministrative ad un unico livello di governo che, auspicabilmente, dovrebbe essere quello regionale.

8. Segue: le Prefetture - Uffici territoriali dello Stato (nel disegno di legge materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)

Tra le novità più significative del disegno di legge delega n. 1577, emerge la completa ridefinizione delle Prefetture-UTG, sia sotto il profilo della presenza sul territorio che delle competenze esercitate.

Il disegno di legge, in virtù delle esigenze di razionalizzazione, prevede dunque la riduzione del numero delle Prefetture-UTG in base a criteri variabili inerenti all'estensione e alle caratteristiche del territorio, alla criminalità, alla popolazione residente, all'eventuale presenza della città metropolitana, alla presenza di insediamenti produttivi e alle dinamiche socioeconomiche. Come anticipato in termini generali dalla Delrio, viene confermato anche per le Prefetture-UTG il superamento della corrispondenza tra prefettura e provincia, quale unico

associazioni e gli enti interessati che hanno già fatto pervenire richiesta di audizione a trasmettere propri contributi scritti.

⁵⁹ Il Corpo forestale dello Stato è una forza di polizia ad ordinamento civile con compiti specifici in materia di tutela del patrimonio naturale e paesaggistico e nella repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare. Il Corpo forestale è alle dipendenze del Ministro delle politiche agricole e forestali, ma possiede una organizzazione e un organico distinti da quelli del relativo Ministero. Dal punto di vista funzionale, invece, il Corpo forestale dipende dal Ministro dell'interno per le questioni inerenti l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, il pubblico soccorso e la protezione civile.

ambito territoriale ottimale valido su tutto il territorio. L'estensione territoriale delle prefetture non è predeterminata, ma è lasciata ad una valutazione che dovrà tenere conto sia delle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica sia delle condizioni sociali ed economiche dei territori coinvolti.

In questo senso non si può dire che la disciplina non tenga conto dei criteri di adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost., ma non sarà in ogni caso facile attuare la riforma che si profila. Infatti, oltre alle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica - che si traducono nella della riduzione del numero delle prefetture - il disegno di legge delega prevede la trasformazione della prefettura-UTG in «Ufficio territoriale dello Stato», «quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini» (art. 7, co. 1, lett. c)).

A questo scopo si profila la confluenza negli Uffici territoriali dello Stato, organizzati in sedi uniche, di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato. Al prefetto vengono conferite le funzioni di coordinamento dei dirigenti che fanno parte degli uffici territoriali dello Stato, nonché la responsabilità per l'erogazione dei servizi ai cittadini.

Rispetto all'apparato ministeriale centrale, la posizione del prefetto sembra destinata a mutare in modo significativo e il disegno di legge delega si avvede di questa circostanza, affermando che i decreti delegati di attuazione dovranno individuare la «dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate». Sembra che il prefetto si troverebbe in una posizione del tutto singolare, diventando il referente locale di diversi ministeri. La dipendenza del prefetto dal Ministro dell'Interno dovrebbe perciò essere sostituita con una dipendenza multipla, «diversificata», a seconda delle funzioni esercitate.

L'accorpamento di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato rende le prefetture uffici generalisti ed unico punto di contatto tra tutte le APS e i cittadini. Dopo i tentativi di riordino delle Prefetture, operati alla fine degli anni Novanta (con l'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999) e - di recente - con l'art. 10 del d.l. n. 95 del 2012, il disegno di legge delega esprime nuovamente la volontà politica di rendere le prefetture centro di raccordo tra «centro» e «periferia». Accorpendo le APS, si persegue il duplice obiettivo di fare delle prefetture lo snodo, a livello territoriale, di tutte le amministrazioni periferiche e di rompere il rapporto diretto ed esclusivo che le amministrazioni periferiche intrattengono con il ministero da cui dipendono. In tal senso le prefetture, il cui numero è destinato a diminuire, dovrebbero, al contempo, aumentare molto nelle loro dimensioni, diventando amministrazione periferica per eccellenza.

Non è difficile immaginare che se la legge di delega vedrà la luce, saranno molteplici le resistenze delle amministrazioni periferiche rispetto alla realizzazione di questi obiettivi, come del resto si è già verificato con l'adozione dell'art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999. Tra l'altro il disegno di legge delega, pur facendo salva la l. n. 121 del 1981, prevede che i decreti legislativi di attuazione individuino le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica nell'ambito dell'Ufficio territoriale dello Stato. In verità appare arduo ritenere che l'assetto della legge del 1981 non sia destinato a profonde trasformazioni. Infatti, se attualmente ad ogni prefetto, in ogni provincia, corrisponde un questore e un comandante dei vigili del fuoco, la diminuzione del numero delle prefetture comporterà, inevitabilmente, anche un ripensamento

dell'articolazione di tutte le forze di sicurezza pubblica. Con la riduzione del numero delle prefetture, bisognerà anche capire chi potrà svolgere la funzione di coordinamento delle forze dell'ordine che, attualmente (l. n. 121 del 1981), è affidata al comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, presieduto proprio dal prefetto. Complessivamente, il rapporto tra centro e periferia va dunque ripensato, tenendo presente le esigenze dei territori e le reali funzioni che le prefetture, saranno chiamate a svolgere.

In questa prospettiva non si può non tener conto della delicatezza dei compiti del prefetto che, come osservato, ha assunto funzioni di ri-equilibrio tra i diversi poteri sul territorio, di mediazione e di garanzia del rispetto della leale collaborazione tra gli uffici periferici dello Stato e gli enti locali.

Un ulteriore elemento che potrebbe provocare resistenze a dare attuazione alla legge di delega, consiste nella creazione di un ruolo unico per la dirigenza e concorsi unici (art.10). Sul punto - che meriterebbe ben altro approfondimento - si può notare che queste soluzioni potrebbero determinare una trasformazione profonda dell'amministrazione statale, perché sarebbero in grado di ostacolare l'inclinazione dei vertici delle amministrazioni statali a difendere e a "clientelizzare"⁶⁰ l'apparato di cui sono responsabili⁶¹. Non è difficile ipotizzare che

⁶⁰ S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 378 e ID., *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in *L'amministrazione pubblica italiana*, cit., p. 19, osserva come il sistema amministrativo italiano si contrapponga al modello weberiano di amministrazione, fondato sul potere legale razionale, e si incentri, al contrario, su un potere di tipo convenzionale-contrattuale. F. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione*, in *Astrid-Rassegna*, n. 6/2013, p. 2, riprendendo le considerazioni di S. Cassese, osserva che «il corpo politico e il corpo amministrativo tendono ad espandersi: la burocrazia, soprattutto a livello centrale, tende ad acquisire il controllo del "proprio" indirizzo politico e a spartirlo col governo; la politica tende a prevalere "occupando" altre amministrazioni».

⁶¹ Il sistema delle spoglie è considerato dal giudice delle leggi un meccanismo di dubbia costituzionalità. Infatti, in base agli orientamenti emersi nella giurisprudenza costituzionale, lo *spoils system* è ammesso solo per i dirigenti apicali, ovvero, per i dirigenti che operano presso gli uffici di diretta collaborazione dei ministri. Nonostante ciò non si può non constatare che, nella prassi, tale sistema ha favorito la tendenza della classe politica ad occupare spazi e a fidelizzare l'intera burocrazia. In tal senso, G. DI COSIMO, *La Corte e lo spoils system all'italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011. In questa, data la vastità dei riferimenti in materia, ci si limita a rinviare a: S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2002, p. 1341 e seg.; G. GARDINI, *Spoils system all'italiana: mito o realtà?* in *Lav. nelle p. a.*, 2002, p. 953 e seg.; G. D'ALESSIO, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, ivi, 2005, p. 549 e seg.; M. MIDIRI, *La Corte, i politici e lo spoils system*, in *Diritto pubblico*, 2008, p. 927 e seg.; A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi*, in *Lav. nelle p. a.*, 2009, I, p. 273 e seg.; G. MAZZOTTA, *Cronaca di giurisprudenza costituzionale in tema di spoils system*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; C. CORSO, G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte costituzionale?*, in *Studium Iuris*, 2007, p. 652 e seg.; C. COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in *Federalismi.it*, n. 10/2012; A. DI CASOLA, *Le dirigenze pubbliche nei recenti interventi normativi: funzioni e rapporto con la politica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, p. 1031 e seg.; A. CORPACI, *Il nuovo regime del conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione sugli incarichi dirigenziali*, in *Lav. nelle p. a.*, 2003, p. 217 e seguenti. Più in generale sulla tendenza alla creazione di relazioni clientelari nella pubblica amministrazione cfr. almeno: S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano, ovvero l'arte di arrangiarsi*, in *L'amministrazione pubblica italiana*, cit., p. 13 e seg.; ID., *L'ideale di una buona amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, p. 10 e seguenti.

sarà estremamente complesso far accettare all'alta burocrazia e ai sindacati quelle norme volte ad incrementare la creazione di una dirigenza più indipendente dalla sfera politica e svincolata rispetto alle dinamiche che scaturiscono dallo *spoils system*⁶².

9. Una conclusione (necessariamente provvisoria)

Le considerazioni che si possono fare a questo punto non possono che essere provvisorie. Il Paese si trova, infatti, ad attraversare una stagione di riforme dal forte impatto politico-istituzionale e, rispetto alle trasformazioni ordinamentali che, forse, vedranno la luce nei prossimi mesi, qualsiasi valutazione conclusiva risulta prematura.

Per ora ci si può limitare ad evidenziare l'arretratezza del sistema amministrativo periferico dello Stato organizzato, in prevalenza, secondo gli schemi rigidi e gerarchizzati dell'amministrazione ottocentesca che male si accordano con il modello costituzionale delineato dall'art. 5 e 118 della Costituzione. L'APS è ancorata a modelli organizzativi superati e la costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, non ha fatto che sottolineare, in modo ancor più evidente, l'inadeguatezza della struttura amministrativa periferica dello Stato. La necessità di allineare l'organizzazione dell'APS al modello costituzionale appare sempre più stringente in quanto si tratta di mettere mano ad un sistema dalla cui efficienza dipende, in larga parte, la stessa ripresa economica del Paese.

Le vicende ricordate mettono in evidenza che la razionalizzazione della spesa pubblica non passa (almeno solo) attraverso i tagli lineari. I costi dell'APS sono quelli che, proporzionalmente, pesano di più sul bilancio pubblico ed è quindi necessario un intervento di riforma che, partendo dall'analisi delle funzioni e dei servizi svolti, consenta di ridimensionare le singole amministrazioni. In questa prospettiva di riordino si dovrà tenere presente che l'art. 5 Cost. - a maggior ragione alla luce dell'art. 118 Cost. - impone di riservare all'amministrazione centrale solo le funzioni il cui esercizio è necessario a garantire l'unitarietà dell'ordinamento e di non decentrare, ma di attribuire agli enti autonomi tutte le funzioni che essi sono in grado di esercitare in modo adeguato.

In ogni caso, il superamento della dimensione provinciale come ambito territoriale obbligatorio per l'organizzazione dell'APS, unito alla trasformazione del ruolo politico ed istituzionale delle Province, è destinato a produrre trasformazioni significative sia sul sistema delle prefetture, da sempre legate alla dimensione provinciale sia, in generale, sull'assetto territoriale dell'amministrazione centrale. Forse - ma è presto per dirlo - lo sganciamento dalla dimensione provinciale potrebbe costituire l'occasione per riarticolare l'APS secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In ogni caso, gli esiti delle riforme adottate di recente sono del tutto incerti in quanto condizionati alla riforma costituzionale in corso di approvazione che riscrive l'assetto della forma di governo del Paese. Per quanto qui interessa, il progetto di riforma costituzionale

⁶² G. MELIS, *Pubblica amministrazione: la Riforma annunciata*, in *La Nuova Sardegna*, 4 maggio 2014, si può leggere anche sul sito www.eticapa.it.

non interviene sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ma elimina il riferimento alle province che sono abolite. Si aprirà il problema di allocare tutta una serie di funzioni di “area vasta”, finora svolte dalle province, ma - soprattutto - si andrà delineando un nuovo assetto di poteri e, dunque, una nuova forma di Stato, diversa rispetto a quella di cui all’art. 5 della Costituzione⁶³.

In questo quadro incerto, in cui si sovrappongono interventi di riforma già adottati o *in itinere*, emerge un rischio per le APS: la difficoltà ad implementare la legislazione. Le vicende ricordate mostrano, infatti, la tendenza delle amministrazioni centrali ad ostacolare l’attuazione di quegli interventi normativi che potrebbero mettere a rischio la propria presenza sul territorio. Affinché le riforme non cadano nel nulla, sarà necessaria un’azione politica che induca ad esercitare le deleghe, laddove previste, e ad adottare i regolamenti che “costringano” i ministeri a continuare, o ad intraprendere, la strada dello snellimento e della riorganizzazione delle proprie articolazioni periferiche. In definitiva, l’esperienza ha mostrato come l’ostacolo principale nella riorganizzazione dell’APS consista nella consolidata tendenza ministeriale alla difesa “corporativistica” dei propri spazi. Per questa ragione, la bontà di ogni riforma va realisticamente misurata rispetto all’effettiva capacità e volontà politica di dare seguito ai progetti “annunciati”.

⁶³ V. CERULLI IRELLI, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in www.astrid-online.it, settembre 2014; V. CERULLI IRELLI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, A. VIGNERI, *La semplificazione dell’architettura istituzionale*, in Astrid (fondazione), *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Bagno a Ripoli, Passigli editore, 2013, p. 31 e seg.; C. MEOLI, *Sud e decentramento*, cit., p. 2084.