

*Laura LEGA*

**Prospettive di riordino dell'amministrazione periferica dello Stato:  
il valore aggiunto dell'UTG.**

## 1. Premessa

L'organizzazione periferica dello Stato, dopo una lunga latitanza del legislatore, è oggetto nei recenti provvedimenti di riforma di una ritrovata centralità che apre prospettive di un certo interesse. Nell'ambito del complesso riordino istituzionale avviato nel '97 con la legge 59, la presenza statale sul territorio si posiziona, infatti, in un punto cruciale della confluenza tra il nuovo paradigma autonomistico, marcatamente implementato sotto il profilo funzionale e capace di esprimere una forte potenzialità competitiva, e un sistema statale proteso, esso stesso, alla costruzione di un suo nuovo modo di essere.

Nonostante la definizione normativa in proposito non sia ancora completata, tuttavia il quadro già disponibile (legge 59/1997, d.lgvo nn. 300 e 303 del 1999) offre interessanti ed innovative indicazioni sia sulle prospettive funzionali ed organizzative della nuova dimensione periferica dello Stato, che sul sistema relazionale sul quale potrà andarsi a rifondare il rapporto tra questo e le autonomie.

Proprio all'esame di tali profili intende procedere questo lavoro, assumendo a presupposto che:

- nel prefigurare un completo riassetto dell'amministrazione pubblica, la riforma lanciata nel '97 ha inteso operare secondo una sua visione "sistemica", riarticolandone, sotto il profilo funzionale, le varie componenti (Stato – autonomie territoriali);
- in tale "macrosistema", il focus strategico è oggi costituito dal "territorio" per la sua forte capacità attrattiva dovuta sia alla rilevanza dei soggetti che lo rappresentano (autonomie), che alla sua capacità di risposta diretta all' "utenza";
- il "territorio" si presenta, a sua volta, come un "sistema" nel "sistema", nel quale coesistono, quali sottosistemi, le autonomie e lo Stato. Dalla centralità dell'induzione ad unità secondo due linee d'intervento: da un lato, con una riprogettazione funzionale e strutturale della presenza statale, dall'altro, con il superamento del parallelismo Stato/autonomie, mediante modalità d'integrazione tra questi per raggiungere, quale obiettivo finale, la complessiva funzionalità del sistema-paese.

## 2. Il movimento ascendente che ha portato alla riforma

### 2.1. Il quadro internazionale: le spinte "convergenti" verso la riforma dei sistemi amministrativi

Va detto da subito, per contestualizzare opportunamente la riforma, che il processo in atto, analogamente a quanto già accaduto per larga parte dei processi di significativa normazione succedutisi negli ultimi anni, si radica in uno scenario ben più ampio di quello prettamente domestico. Ferme restando infatti le forti determinanti nazionali, la riforma del '97 si posiziona al centro di un convergente orientamento che attraversa da tempo i paesi occidentali e, segnatamente quelli europei, che si contrassegna per il varo di iniziative a largo spettro sul fronte della riforma dei sistemi amministrativi<sup>(1)</sup>. Il dato generale che emerge dallo scenario complessivo è che, pur con tempi e modi diversi, è diffuso e visibile un impegno a guidare un rapido e radicale processo di ridefinizione degli apparati pubblici che si caratterizza per un ridimensionamento del ruolo degli stati nazionali. Non è il caso di riprendere, in questa sede, la complessità e la profondità dei mutamenti intervenuti nella nostra epoca nel contesto degli apparati pubblici, mutamenti connessi ad una serie di fenomeni

---

<sup>(1)</sup> Le assonanze presenti nell'evoluzione dei sistemi amministrativi europei sono da tempo all'attenzione scientifica. Tra la copiosa letteratura in materia il rinvio, per tutti, è a S. Cassese in *Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello europeo?*, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1992, n. 2.

che, molto schematicamente, possiamo ricollegare a due profili di fondo: la crisi del big government delle organizzazioni accentrate, *derivata dalla* crescente complessità delle società contemporanee (con l'esponentiale sviluppo delle domande sociali sempre più differenziate) e, parallelamente, la trasformazione delle amministrazioni da soggetti autoritativi, tesi essenzialmente ad ordinare, vietare, autorizzare comportamenti, a centri volti, in larga misura, a fornire prestazioni. Le sollecitazioni tal senso sono note.

C'è innanzitutto un problema di risposta alle istanze dell'"utenza". Gli ultimi vent'anni hanno visto maturare in termini decisivi i cd. "diritti di cittadinanza" che reclamano oggi, oltre che controllabilità democratica (in primis responsabilità e trasparenza), soprattutto efficienza e qualità dei servizi. In quest'ottica di generale orientamento alla crescita dei poteri del cittadino-utente, l'affidamento dell'efficacia delle prestazioni pubbliche si lega alla trasparente interazione amministrazione/cittadino (singolo o associato) che impone un comportamento amministrativo reattivo e recettivo, nonché una marcata deburocratizzazione ed uno snellimento degli apparati.

Ci sono poi le spinte derivanti dal quadro d'integrazione europea che vedono un progressivo slittamento di poteri degli Stati nazionali verso le sedi sovranazionali.

Ma c'è soprattutto la straordinaria sollecitazione derivata dalle prospettive della globalizzazione, di cui sono ampiamente note le pressioni e gli effetti stressanti sulle economie. Le regole della competizione permanente, imposte dall'internalizzazione dei mercati, hanno evidenziato le crescenti difficoltà degli stati nazionali a gestire con efficacia e tempestività le dinamiche economiche e finanziarie ed a trovare risposte adeguate ai connessi riflessi sociali. Ne è un segnale significativo l'ampio dibattito apertosi in Europa sul futuro dello stato sociale. Ne è scaturita una sfida a governare esigenze sostanzialmente nuove, come quelle volte al rafforzamento dei fattori di competitività, di economia di scala, di produttività, di capacità d'inserimento in reti europee e globali, di capacità di realizzare e mantenere standards qualitativi elevati e concorrenziali.

Ma proprio lo scenario aperto dalla globalizzazione ha soprattutto fatto emergere come la stessa complessiva competitività nazionale non sia più rimessa alle sole istituzioni centrali. Accanto ad esse ci sono le amministrazioni locali, giacché il fronte strategico è costituito oggi sempre più dai sistemi locali capaci di mobilitare risorse e servizi e di relazionarsi con i cittadini anche per gli aspetti immateriali dello sviluppo<sup>(2)</sup>. Va da sé che il principio di sussidiarietà oltre a costituire un principio di buon governo e di democrazia partecipata rappresenta un fondamentale principio di efficienza economica.

La realtà locale rappresenta oggi lo snodo centrale del sistema-paese. Ciascun "territorio" (ossia, in Europa, ciascuna regione) gioca un proprio specifico ruolo nel sistema di competizione globale.

Gli attori della competizione non sono più solo le imprese e gli Stati. Il focus strategico oggi è il territorio fuori e dentro il tessuto nazionale, con i propri fattori: economici, infrastrutturali, istituzionali, culturali ed ambientali.

---

<sup>(2)</sup> L'intreccio tra dimensione globale e locale dell'economia è divenuto talmente forte da aver fatto coniare la locuzione glocal (global + local). Sul tema si rinvia a A. Barbera, *Il governo locale nell'economia globale*, in Reg. e gov. Locale, 1999, n. 6 e E. Grilli, E. Sassoon, (a cura di), *Regionalismo e multilateralismo negli scambi mondiali*, Bologna, Il Mulino, 1997. Ma, in parallelo al collegamento al fattore economico, il ruolo dei governi locali è in crescita anche sul versante dei bisogni immateriali (riassuntivamente ricollegabili alle formule "qualità della vita", "bisogni postindustriali" ecc.). Si è in pieno passaggio dal welfare state alla welfare community, ossia si va *affermando*, a latere di uno spazio di regolazione che travalica i confini domestici (come per i fenomeni di dumping sociale), l'esigenza di interventi della *comunità* come "reticoli di solidarietà" o city trenches, in primis quelle locali appunto, a *tutela dei bisogni* da soddisfare. Sul punto A. Barbera, cit. pg. 1096 ss. E d. Della Porta, cit., pg. 17.

Al rafforzamento ed alla qualificazione di questi elementi è rimessa la competitività della zona, la sua appetibilità per i nuovi investimenti ed insediamenti produttivi od il mantenimento di quelli esistenti<sup>(3)</sup>.

Tutto ciò ha comportato la necessità per i governi centrali di maturare rapidamente la capacità di governare sistemi così dinamici e complessi, nei quali giocano un ruolo decisivo le regole della competitività imposte dal confronto esterno, nonché ora, da quello domestico. Un confronto che impone modalità di azione che tendono ad omologarsi a livelli sempre più elevati. Tutto ciò, è inutile ricordarlo, tenuto conto della rilevanza che il problema amministrativo assume come vincolo al rendimento dei sistemi politici contemporanei.

La vision a tendere diviene allora quella di realizzare *architetture* di sistema capaci di assicurare servizi pubblici qualitativamente elevati (e quindi tendenzialmente concorrenziali), di garantire più sicurezza ai cittadini ed alle attività economiche (favorendone pertanto lo sviluppo), di adeguarsi rapidamente ed efficacemente al modificarsi delle esigenze economiche, ambientali e tecnologiche e che, contestualmente, comportino limitati costi in termini di oneri fiscali e contributivi per le imprese, di carico burocratico e di vincoli normativi. In questa direzione, diviene pertanto passaggio obbligato ridefinire lo stesso ambito funzionale delle amministrazioni pubbliche.

Un primo dato è il ridimensionamento del c.d. “Stato interventista”<sup>(4)</sup>. E’ un fenomeno determinato dalla concorrenza sia di fattori esterni che interni. Da un lato è senz’altro decisiva l’azione delle autorità comunitarie volta ad omogeneizzare i comportamenti amministrativi per garantire la reale unificazione del mercato europeo. Dall’altro, ci sono le esigenze di sviluppo dei sistemi produttivi nazionali che richiedono un ottimale funzionamento dei meccanismi propri dell’economia di mercato. Ma non si tratta solo di ridefinire il ruolo degli stati nazionali a fronte delle dinamiche d’integrazione transnazionale e di quelle legate alle logiche dei rapporti Stato/mercato. A queste si associano quelle connesse al progressivo slittamento della legittimazione politica su scala locale.

Ma se convergenti sono i fattori che, a monte, accomunano i processi evolutivi in atto, comuni sono in larga parte anche le strade seguite. Da un lato, la cessione della produzione di beni e servizi a vantaggio di soggetti di mercato, quando questi sono in grado di assicurarla in modo più soddisfacente e con un onere complessivo minore; dall’altro la cessione di funzioni ai livelli di governo più prossimi al cittadino. Una forte spinta centrifuga quindi che vede proprio nell’ulteriore potenziamento dei processi di decentramento di poteri e funzioni agli enti territoriali uno dei punti di convergenza maggiore dei mutamenti dei sistemi amministrativi europei. Emerge infatti una progressiva tendenziale adesione a trasformazioni in senso federalista. Verso questo modello, che caratterizza tradizionalmente paesi come la Svizzera e la Germania, si vanno attestando oggi infatti anche il Belgio e la Spagna, e la

---

<sup>(3)</sup> l’emersione del livello territoriale quale fattore di snodo del sistema produttivo è da mettere in relazione con la tendenza, consolidatasi nell’ultimo decennio, delle imprese a favorire un marcato decentramento produttivo. Si assiste in sostanza al passaggio del sistema produttivo dal modello dell’impresa “fordista”, contrassegnato da una struttura piramidale, all’impresa “a rete”, strutturata in modo diffuso, interconnesso e ad alta tecnologia, per la quale svolge un ruolo essenziale il “contesto territoriale favorevole, né centralizzato, né frammentato in logiche micro-localistiche” (A. Barbera, cit., pg. 1096). In tale contesto determinante è il ruolo dei governi locali che possono intervenire per garantire le opportune condizioni ambientali, non solo in termini di “servizi reali” ed infrastrutture (reti di approvvigionamento, sistemi integrati di trasporto e di comunicazione, cablaggio, servizi di disinquinamento ecc.), ma, altresì, agevolando la cooperazione tra le imprese, la flessibilità dei fattori della produzione, l’equilibrio tra gli stessi, l’intercambiabilità di conoscenze, le compatibilità produttive. Sul tema D. Della Porta, *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 1999 e P. Carrus, *Ambiente e competitività delle imprese*, Padova, Cedam.

<sup>(4)</sup> Un dato che senz’altro si evidenzia nell’evoluzione dei sistemi amministrativi europei è una progressiva obsolescenza dei tradizionali strumenti di governo ad impronta dirigistica e pianificatoria mentre cresce la domanda di regole sia da parte dei settori economici nuovi che di quelli tradizionali sull’onda dell’innovazione tecnologica, organizzativa e sociale. L’incidenza di questa “nuova” domanda di regolazione pubblica sulla stessa strutturazione della p.a. è testimoniata, ad esempio, in Italia dallo sviluppo negli scorsi anni delle “autorità indipendenti”.

stessa Francia, che rappresenta l'archetipo del centralismo europeo, ha proceduto già nel '92 ad un decisivo decentramento amministrativo.

E' evidente come ci si muova nella scia tracciata dal principio di sussidiarietà nella duplice accezione che di questo viene data. Da un lato, in senso verticale, come momento di saldatura tra i diversi livelli di governo dove a quelli più prossimi alla collettività vengono attribuite risorse e responsabilità e a quelli superiori sono mantenuti solo i compiti che le sedi inferiori non sono in grado di gestire adeguatamente. Parallelamente, in senso orizzontale, il principio di sussidiarietà agisce nei rapporti tra pubblico e privato procedendo ad una distribuzione delle funzioni pubbliche verso la società civile.

## 2.2. *La questione amministrativa in Italia*

In questo contesto si muove oggi anche l'esperienza italiana. Il fronte delle iniziative già attuate e di quelle in corso di definizione è assai articolato.

Va detto preliminarmente che agli interventi oggi in corso rappresentano un impegno che sconta decenni di improduttiva attenzione al tema.

Le vicende domestiche in materia di questione amministrativa sono d'altronde note<sup>(5)</sup>. L'intervento pubblico ha conosciuto nel secondo dopoguerra la sua massima espansione sull'assunto che solo una gestione diretta e massimamente pervasiva di uno Stato pianificatore potesse garantire benessere al paese. Il sistema amministrativo in tale contesto monopolista si è attestato su archetipi strutturali e di processo rigidi e centralizzati assolutamente indifferenti all'esterno.

Il progressivo divaricarsi della forbice esistente tra le attese sociali e le risposte dell'amministrazione e, in larga misura, la crisi economica involgente il paese dagli anni '70 in poi, ha portato ad una focalizzazione dell'attenzione politica sui temi dell'amministrazione.

La necessità di colmare tale gap o perlomeno di ridurlo, ha prodotto in quegli anni un duplice ordine d'interventi. Uno di carattere routinario, sviluppatosi in continui "aggiustamenti" sostanzialmente riassorbiti nel divenire gestionale (supportato idealmente dalle teorie incrementaliste), l'altro, a carattere episodico (coincidente con i momenti emergenziali) concretatosi in tentativi di "trasformazione globale" delle strutture e dei processi amministrativi<sup>(6)</sup>. Entrambe le tipologie d'intervento si sono dimostrate, in termini di risultato, inadeguate rispetto al complesso delle problematiche amministrative di partenza, lasciando anzi aperto un varco sempre più profondo tra amministrazione ed amministrati.

Lo scenario in cui si muove l'amministrazione negli anni '80 è ben conosciuto. Sostanzialmente delegittimata dalla società civile, strutturata, come s'è detto, secondo schemi centralizzati e rigidi, legata a rigorosi canoni prescrittivi, impermeabile a qualsiasi forma di adattamento alle pressioni evolutive dell'ambiente, nel frattempo ampiamente mutate, l'amministrazione rappresenta un esplosivo contenitore di costi non remunerativi.

Dopo un disimpegno trentennale sui temi della riforma, interrotto solo da sporadiche incursioni prive di sostanziali ricadute sul tessuto amministrativo, la "questione" assume così negli anni '90,

---

<sup>(5)</sup> La "quaestio" amministrativa è un classico della letteratura scientifica e non. Fra tutti, G. Capano, *Il circolo vizioso della riforma amministrativa in Italia*, in Rivista trimestrale scienza dell'amministrazione, 1990, 4; M. Nigro, *Le riforme amministrative a quattro anni dal Rapporto Giannini*, in Le Regioni, 1984, 4; G. D'Auria, *La politica di riforma amministrativa*, in B. Dente (a cura di) *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, 1989, Bologna; R. Bettini, *Il circolo vizioso legislativo*, Milano, 1983; per un'attenta disamina storica P. Calandra, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, 1978, Bologna.

<sup>(6)</sup> L'oscillazione tra "riforma globale" e teoria incrementalista è nota. Sul tema va senz'altro citato S. Cassese, *Burocrazia ed economia pubblica*, 1978, Bologna, che V. Allegretti, *Il meccanismo della riforma amministrativa*, in Quaderni costituzionali, 1, 1986.

improvvisa centralità. La risposta arriva con una raffica d'interventi legislativi che esprimono, in larga parte, la convinzione diffusa che la soluzione ai problemi endemici della p.a. si trovi in una trasformazione di questa in senso imprenditoriale. Managerializzazione dei servizi e orientamento al mercato sono i dogmi che fanno da sfondo a tale legislazione che introduce, tra l'altro, la privatizzazione del pubblico impiego e i controlli di efficienza ed efficacia<sup>(7)</sup>.

Al di là di ogni intento di operare un apprezzamento delle politiche di riforma di quegli anni, la rilettura dei prodotti legislativi susseguirsi tradisce forse i limiti di una visione del cambiamento dell'amministrazione pubblica ridotta ad una mera trasposizione di soluzioni e schemi imprenditoriali.

Non è qui il caso di affrontare il dibattito sui pro e contro del modello aziendalistico e sulla natura (o meno) business-like dell'organizzazione pubblica<sup>(8)</sup>. Certo è, ed è convinzione diffusa, che il trapianto acritico, nel corpo delle amministrazioni, di concetti e strumenti testati in ambito imprenditoriale non è la metodologia di riforma vincente. La specificità del pubblico ed il bisogno di tradurre appropriatamente concetti "ad alto contenuto tecnologico", come quello di cliente, di responsabilità e di qualità è cosa nota.

Senza ripercorrere gli elementi strutturali e sovrastrutturali (culturali)<sup>(9)</sup> che differenziano in termini sostanziali le organizzazioni pubbliche da quelle private, sia nei fini che nei mezzi, già ampiamente indagati dalla letteratura, può forse sostenersi che, ad oggi, questi costituiscono ancora elementi condizionanti l'implementazione effettiva di tali cambiamenti.

Il superamento di tali "freni", al di là delle indubbie potenzialità terapeutiche dei modelli di cambiamento, non risiede allora forse nella sola formalizzazione prescrittiva di questo ma, nel favorire la contestuale interiorizzazione, da parte delle strutture, della necessità della trasformazione e nell'evidenziazione dei vantaggi che da questa, anche nella stessa organizzazione, possono ricavarsi<sup>(10)</sup>. Il rischio, viceversa, è che le strutture, investite dalle prescrizioni di cambiamento, le subiscano

---

<sup>(7)</sup> La legislazione di rilievo in specie dei primi anni '90 è copiosa. A parte la legge 7 agosto 1990, n. 241 (che traduce il generale orientamento alla crescita dei poteri del cittadino-utente affermandone il diritto di partecipazione all'azione amministrativa e, più in generale, la trasparenza di questa e la chiara definizione delle responsabilità), e la legge 8 giugno 1990, n. 142 (recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali che introduce tra l'altro nell'amministrazione locale nuovi moduli di responsabilizzazione e flessibilità della dirigenza chiamata ad operare secondo criteri di efficienza e responsabilità di risultato), il riferimento è soprattutto al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Va rilevato come le riforme "managerialiste" vadano in larga parte ricollegate ad una matrice anglosassone sviluppatasi negli anni '80 sotto l'egida del New public management (C. Hood, *A public management for all seasons?*, in *Public Administration*, 1991, n. 3).

<sup>(8)</sup> Come ricorda da ultimo R. Bettini (in *Sociologia del diritto amministrativo*, F. Angeli, 2000, pg. 75) il dibattito sul tema "ha i capelli bianchi, una tradizione di infervoramenti che va da Wilson a Goodnow a Waldo e Simon...Ma da essa non risulta che p.a. e impresa siano assolutamente estranee l'una all'altra; dai sistemi di contabilità a quelli informativi o di formazione del personale punti di sintonia, le analogie dei rispettivi corrispondenti sottosistemi sono numerose e significative. E' principalmente la qualità che diverge. E non sembra che tale tradizione abbia portato ad affermare recisamente che un "superamento dei limiti e dei circoli viziosi del pubblico può essere congiunto unicamente a partire dal riconoscimento della differenza tra impresa e pubblica amministrazione" (F. Battistelli, *Burocrazia e mutamento, persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*, Milano, 1998, pg. 102).

<sup>(9)</sup> Gli elementi di caratterizzazione delle organizzazioni pubbliche sono tradizionalmente rintracciati nelle logiche di indirizzo politico, dai vincoli costituiti dal dover fornire servizi uguali ed ugualmente accessibili da tutti indipendentemente dalle loro condizioni (socialità del servizio), dal regime prevalentemente monopolistico in cui operano (assenza di mercato), dall'immobilità dei dipendenti, dalla standardizzazione dei compiti e delle procedure (rigidità).

<sup>(10)</sup> Le osservazioni formulate muovono dal presupposto che qualsiasi processo innovativo necessita di essere "governato" e che il "governo dell'innovazione" è una competenza strategica che, secondo D. Salerni (*Lineamenti di un approccio all'innovazione dei sistemi organizzativi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato*, in *Riv. Scienza dell'Amministr.*, n. 2, 1998, pg. 59ss) necessita dell'esplicitazione della strategia perseguita dai promotori, della definizione degli attori dell'arena politica (policy makers, sostenitori ed oppositori e policy taker) e della determinazione del "soggetto" della strategia. E va senz'altro condiviso l'assunto che un metodo di governo dell'innovazione deve apprestare un "sistema ausiliario" nel senso indicato da Salerni (ibidem, pg. 61) in specie come "parallela conversione dei feedback provenienti dal campo applicativo in segnali comprensibili dal legislatore giuridico e tecnologico.

adeguandosi ad esse sotto il mero profilo formale ma rimanendone sostanzialmente estranee, sicché l'enfasi del cambiamento rischia di tradursi in altra retorica. In altri termini, se gli elementi strutturali di specificità del "pubblico" costituiscono l'area a maggior resistenza al cambiamento, campo privilegiato per veicolare le innovazioni è, con ogni probabilità, quello costituito dagli elementi sovrastrutturali. Ciò in concreto può significare l'opportunità di operare su tre leve:

- garantire l'effettiva volontà potestativa del cambiamento. *L'amministrazione pubblica ha maturato un forte cinismo nei confronti del "cambiamento" nascente dall' "abitudine" ai ciclici provvedimenti di rigenerazione amministrativa. Tale atteggiamento "resistente" può essere vinto da una forte manifestazione, da parte degli attori del processo decisionale (governo-vertice amministrativo-sindacati), che questo è "volutamente" e "irreversibilmente" finalizzato a trasformare in modo significativo l'amministrazione;*
- innescare processi comunicativi intraorganizzativi *che consentano la conoscenza effettiva non solo delle modalità del cambiamento ma delle sue reali potenzialità funzionali;*
- introdurre benefici diretti sull'organizzazione: *è forse il terreno più difficile. Di formule premiali se ne sono viste; i risultati, in realtà, in termini di effettiva incentivazione sono stati ben pochi. Tuttavia è possibile che uscendo da logiche omologative, possano effettivamente raggiungere obiettivi di reale incentivazione.*

### 3. La legge 59

#### 3.1. Il disegno complessivo.

In questo scenario si assiste nel '97, al varo di un'imponente ed articolata operazione di riordino dell'amministrazione pubblica che trova la propria matrice nella legge 59. Raccolta l'eredità delle innovazioni già introdotte, la legge si pone in una prospettiva di profonda e generale trasformazione del "sistema" amministrativo, dove l'esigenza prioritaria è quella di dar corpo all'ampio consenso maturato intorno alle prospettive federaliste.

Viene così a prefigurarsi un complesso ma unitario processo di trasformazione che punta a coinvolgere tutti i diversi profili dell'amministrazione: dal rafforzamento degli enti locali, alla riprogettazione del sistema amministrativo centrale; dalla semplificazione delle regole all'individuazione di nuovi modi di misurazione dell'attività amministrativa; dalla ricerca di nuove modalità di tutela dei cittadini alla ridefinizione del ruolo del pubblico impiego e degli apparati amministrativi. E questo è forse uno dei dati più significativi dell'approccio che la riforma dà alla questione amministrativa. A parte il radicale rovesciamento dei ruoli Stato/sistema autonomistico, l'impianto organico e coerente che fa da sfondo alla legge 59 rappresenta, infatti, con ogni probabilità, il suo valore aggiunto rispetto ai tentativi di riforma dell'amministrazione italiana che l'hanno preceduta.

Il carattere "sistemico" che permea la riforma è evidente. "Multipolarità" e, contestualmente, "sistematicità" degli interventi sono gli obiettivi di fondo del processo di riforma che si rivolge all'amministrazione italiana in termini complessivi.

Gli interventi prefigurati puntano a realizzare un pacchetto coerente di ristrutturazione del "sistema" amministrativo che si sviluppa secondo direttrici tra loro integrate, sia quando procede al superamento dello Stato centralizzato, con il conferimento di funzioni alle regioni ed alle autonomie locali, sia quando opera il ridisegno del nuovo modello di amministrazione statale e degli apparati di governo, in termini complessivamente coerenti con la trasformazione in senso federalistico del sistema amministrativo italiano. Il tutto movendosi in una ottica che inquadra l'amministrazione pubblica in termini di stretta connessione con la società civile e, per ciò, con caratteristiche organizzative e

funzionali ispirate concretamente a principi di democraticità, flessibilità, competenza e responsabilità ossia in termini di coesistenzialità dell'amministrazione alla crescita ed alla competitività del sistema Paese.

L'ampiezza degli aspetti incisi dal progetto riformatore ha comportato precise scelte anche sul piano della tecnica legislativa. Secondo un orientamento largamente in uso di recente, la riforma va a costruirsi secondo un sistema processistico di cui la legge 59/1997 costituisce solo il punto di partenza. Ben quattro gli ulteriori livelli normativi che vanno a costituire il sistema a cascata di definizione della riforma: innanzitutto i decreti legislativi di attuazione della legge delega che completano il disegno macro definito dalla legge; seguono i regolamenti di delegificazione (art. 17, comma 4-bis, legge 400/1998) relativi ai profili organizzativi ed ordinamentali generali; i DPCM per i aspetti organizzativi conseguenti al trasferimento di risorse a regioni ed enti locali ai sensi del Capo I della legge delega (art. 7); ed infine i decreti ministeriali per le determinazioni proprie di ciascuna amministrazione (art. 4, comma 4, d.lgvo 300/1999).

### *3.2. L'amministrazione statale nel disegno di riforma*

In termini di piena applicazione del principio di sussidiarietà, la legge 59 sancisce una radicale inversione di ruolo tra Stato e sistema autonomistico, riservando al primo un novero di specifiche funzioni tassativamente individuate e riconoscendo al secondo (regioni, province e comuni) una competenza amministrativa generale (art. 1, commi 2 e 3, comma 1, legge 59). Tale principio di ripartizione funzionale trova il proprio corollario in una massiccia contrazione delle funzioni statali, con il conferimento, da un lato, di molte funzioni a regioni, province e comuni ed altri enti territoriali (operato con il d.lgvo 112/1998), e, dall'altro, con la riduzione delle attività pubbliche, mediante la soppressione di compiti ormai diventati superflui e con la liberalizzazione di attività prima soggette a controlli amministrativi.

La riforma punta, in sostanza, a concentrare in mano allo Stato il solo *core business*, ossia le funzioni essenziali, dismettendo tutte quelle attività che non richiedono una gestione pubblica diretta. Procedendo in linea logica, dopo tale ridefinizione funzionale, si prevede la riorganizzazione complessiva delle strutture di governo, dei ministeri e delle altre amministrazioni centrali e periferiche. Si tratta del completamento del disegno riformatore prefigurato che vede nella ristrutturazione dell'amministrazione statale l'altra faccia del conferimento di funzioni alle regioni ed alle autonomie locali.

#### *L'amministrazione centrale*

La ridefinizione dell'amministrazione statale va a organizzarsi, nel disegno prefigurato dalla legge delega, secondo i seguenti criteri.

Innanzitutto si opera, nell'ambito delle amministrazioni centrali, una netta distinzione tra la Presidenza del Consiglio ed i ministeri.

La Presidenza risponde funzionalmente ad un modello che la vede svincolarsi da compiti operativi gestionali (salvo che per quelli direttamente attinenti e strumentali all'assolvimento delle funzioni di coordinamento e di quelle relative a tutte le amministrazioni come la tenuta del ruolo unico dei dirigenti) per valorizzare e rafforzare le funzioni di direzione, indirizzo, impulso e coordinamento del Presidente del Consiglio.

Per quanto concerne il parallelo riassetto dei ministeri, il primo profilo considerato è anche qui quello funzionale. In un quadro di razionalizzazione distributiva delle attribuzioni, si prefigura una riallocazione delle competenze ministeriali organizzandole secondo una griglia di macro tipologie, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni ed unificando le responsabilità per aree omogenee con una sostanziale contrazione del numero delle strutture ministeriali. Direttamente incidente su tale

razionalizzazione funzionale è il ruolo delle amministrazioni centrali sia sul versante sovranazionale dell'Unione europea che su quello sub-nazionale delle regioni e degli enti locali. Un ruolo rilevante ed essenziale è quello che le amministrazioni centrali sono chiamate a svolgere in particolare nel processo d'integrazione comunitaria con l'assolvimento delle funzioni di progettazione delle politiche, delle attività d'indirizzo e di attuazione delle politiche stesse, di valutazione e controllo dei risultati raggiunti e di garanzia del raggiungimento degli obiettivi prefissati, nonché delle funzioni di carattere sistemico quali quelle ad esempio di determinazione di regole e standard minimi ed essenziali, di presidio e controllo delle inefficienze che possono mettere a rischio i diritti fondamentali. Al riassetto funzionale fa seguito quello organizzativo. Le indicazioni fornite già dalla legge delega sono numerose sia a livello macro - con la previsione della possibile soppressione o fusione, in sede di riordino, di intere strutture ministeriali e di amministrazioni ad ordinamento autonomo e l'istituzione di agenzie - che a livello micro, con la previsione di una razionalizzazione interna delle strutture ministeriali di primo livello (istituzione dei dipartimenti, aggregazione delle direzioni generali ecc.).

#### *L'amministrazione periferica*

Specifica attenzione è dedicata dalla legge 59 all'amministrazione periferica dello Stato. Due gli inputs espressamente rintracciabili riguardo (art. 12, comma 1, lett. h, legge 59/1997):

– *profilo strutturale*: riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture secondo i criteri ed in termini coerenti con le disposizioni del Capo I. La riprogettazione dello Stato sul territorio si muove, sotto il profilo strutturale, a favore della concentrazione e dell'accorpamento degli uffici periferici, seguendo gli stessi criteri assunti per il riordino dell'amministrazione centrale;

– *profilo funzionale*: va sottolineato da subito che la ridefinizione funzionale dell'amministrazione periferica muove dal presupposto della sua tendenziale residualità conseguente alla forte dismissione dei compiti amministrativi statali operata a favore delle regioni e degli enti locali. Significativa, peraltro, per i motivi di cui si dirà in seguito, la specifica attribuzione ad essa della funzione di "raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali".

#### *3.3. Il sistema relazionale Stato/sistema autonomistico. Le esigenze di raccordo, cooperazione e garanzia*

Emerge dal complessivo disegno di riforma prefigurato dalla legge delega che il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi operato a favore del sistema autonomistico implica un riassetto dell'amministrazione statale che, muovendo dal presupposto di una sua drastica riduzione, da un lato eviti duplicazioni e sovrapposizioni e, dall'altro, potenzi le funzioni unitarie essenziali, mantenute allo Stato, per la tenuta complessiva del sistema. Il riferimento è ovviamente ai poteri di elaborazione delle politiche nazionali, nonché a quelli di indirizzo e di coordinamento, di promozione, nonché d'intervento anche sostitutivo.

Il riassetto funzionale operato a favore di regioni, province e comuni non ne disdice infatti il necessario raccordo funzionale con lo Stato ai fini di un corretto ed efficace funzionamento globale del sistema. Assume rilievo pertanto la definizione del sistema relazionale tra lo Stato e gli enti territoriali.

È noto come i rapporti tra questi si siano evoluti nel corso dei decenni trascorsi passando da un modello improntato ad una forte sovraordinazione dello Stato, che si traduceva soprattutto nelle funzioni di indirizzo e controllo, a formule che, riflettendo la crescente espansione dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, hanno visto progressivamente venirsi a limitare tali funzioni a favore di quelle di coordinamento. Sostanzialmente tale movimento ha corrisposto al venir meno di un sistema relazionale improntato ad un modello gerarchico, nel quale lo Stato "inglobava" gli enti territoriali, ed ha rappresentato l'affermarsi di un sistema sostanzialmente binario (Stato/autonomie) scarsamente integrato.

C'è da chiedersi a questo punto quale sia, a fronte della profonda trasformazione funzionale operata dalla riforma, il sistema entro cui si modulerà il rapporto Stato e enti territoriali e se, in particolare, si assisterà ad un'integrazione dei due sistemi, con un effettivo superamento di tale dicotomia.

Va fatta al riguardo una considerazione preliminare. Non vi è riflessione sulla riorganizzazione dello Stato in chiave federale o, comunque, a forte impronta decentrata, che non sottolinei l'esigenza della ricerca di strumenti che consentano di evitarne la disaggregazione, assicurando, al contrario, la funzionalità del sistema nella sua interezza e la sua complessiva tenuta.

Sostanzialmente, l'affermarsi di un marcato policentrismo, con l'affermazione di forti spazi di autonomia, reca in sé l'esigenza di garantire una saldatura di fondo sia tra le diverse articolazioni istituzionali, al fine di dare un adeguato sostegno agli interessi nazionali in sede internazionale, che, con formule solidaristiche e cooperative, tra le diverse comunità locali, affinché, nel rispetto ed anzi nella valorizzazione delle singole identità, siano comunque garantiti livelli omogenei di espressione dei propri diritti di cittadinanza<sup>(1)</sup>.

Le risposte a tali esigenze, al di là dei possibili strumenti di attuazione (organizzativi e funzionali, procedurali e convenzionali), vengono generalmente individuate, anche nelle proposte di riforma federale più avanzate, nelle formule del "raccordo", della "cooperazione" e della "garanzia" che vanno ad indicare quel complesso di strumenti mediante i quali i sistemi a marcata valenza policentrica riequilibrano le spinte centrifughe cui sono sottoposti.

Accenni in tal senso nella nostra legislazione sono ampiamente presenti già da tempo. Il legislatore italiano è intervenuto più volte, negli ultimi anni, su tali tematiche introducendo meccanismi di coordinamento un po' ovunque con una casistica oltre modo variegata che copre quasi ogni settore dell'intervento pubblico.

Non si sottrae a tale tendenza neanche la legge 59. Risponde infatti ad un preciso criterio della delega l'individuazione di meccanismi procedurali e di strumenti per il raccordo, anche permanente, e per la cooperazione che agiscano quali vettori per un'azione coordinata tra i diversi livelli di governo sul territorio, cui sono chiamati, in termini paritetici, tutti soggetti interessati, ossia Stato, regioni ed enti locali (art. 3, comma 1, lett. c, legge 59).

Ma senz'altro decisiva sembra l'attribuzione "specificata" che la legge delega fa a favore dell'organo di rappresentanza periferica dello Stato delle funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali (art. 12, comma 1, lett. h). L'allocazione diretta all'organo periferico di rappresentanza dello Stato delle funzioni cardine intorno alle quali si gioca la messa a sistema del "territorio" rappresenta, è da ritenere, un'indicazione significativa. In sostanza potrebbe dirsi che, nonostante in termini generali viene prevista una localizzazione "diffusa" di tali funzioni, rispondente alla necessità di non prefissarne in termini vincolanti le sedi di allocazione, considerata la fluidità degli equilibri funzionali che vi sono dietro, viceversa, la legge può e fa un'esplicita scelta di campo quanto all'organizzazione periferica dello Stato, imputandole direttamente e in termini netti tali funzioni.

Se tale considerazione è sostenibile, allora può dirsi che il sistema relazionale prefigurato dalla riforma si muove sostanzialmente lungo queste tre direttrici - raccordo, supporto e collaborazione - e trova il suo punto di snodo "certo" nel livello statale più prossimo al tessuto locale. Il perché di tale allocazione sembra evidente per due ordini di considerazione.

Fermi restando i momenti istituzionali di confronto previsti a livello centrale tra Stato e sistema delle autonomie (Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città ed autonomie locali, Conferenza unificata), è oggi a livello locale che si gioca la partita decisiva dell'integrazione e del raccordo. La

---

<sup>(1)</sup> Sui temi del policentrismo e del pluralismo è d'obbligo un rinvio a G. Amato, G. Marongiu (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, Bologna, 1982.

centralità del territorio fa emergere infatti, in termini essenziali, l'esigenza di una messa a "sistema" di tutte le sue componenti (statali e non), che presuppone, per una sua complessiva funzionalità, strumenti di *integrazione e raccordo*. Ciò secondo due direzioni:

– *orizzontalmente*, tra l'azione degli enti locali, della regione e degli uffici statali.

L'ottica fortemente distributiva dello slittamento verso il governo locale della generalità delle competenze, vede la concorrenza di vari livelli di governo su ciascuna materia. Già da tempo le esperienze maturate in sede locale hanno evidenziato il frequente ricorso a strumenti convenzionali per l'attivazione di iniziative di comune interesse che, pur muovendosi nel rispetto delle rispettive competenze, hanno puntato a sviluppare una complessiva capacità d'intervento più coordinata ed efficace<sup>(12)</sup>. Lo spostamento in sede locale di ulteriori funzioni fa prevedere una accentuazione di tali esigenze e la necessità che esse trovino specifica definizione in modelli organizzativi e procedurali. In quest'ottica potrebbero prefigurarsi moduli di raccordo sia di tipo strutturale (sessioni congiunte), che una più congeniale ridefinizione di quelli di tipo funzionale (accordi di programma, conferenze di servizi, ecc.). Sulle modalità di svolgimento potrebbero delinearsi formule procedurali in cui trovano ampio spazio modelli di formazione concordata delle decisioni sulla falsariga di quelli delineati dalle norme comunitarie;

– *verticalmente*, tra "sistema" territoriale e centro. Si tratta senz'altro di un punto nodale dell'integrazione complessiva del "sistema". La diramazione periferica dello Stato può validamente assolvere ad una funzione di "cerniera", fungendo da terminale per il coordinamento tra il centro e la periferia, assicurando in particolare la comunicazione, la circolazione dei flussi informativi, il supporto per la diffusione delle innovazioni, nonché quella necessaria saldatura tra centro e periferia che consenta l'indispensabile evidenziazione delle criticità e, con essa, la correlazione tra gestione delle funzioni allocate sul territorio e interventi politici e finanziari, nonché per l'indirizzo generale, rimessi tuttora al centro, anche per prevenire disparità tra le varie aree del Paese.

Ma, la messa a "sistema" del territorio presuppone, parallelamente all'integrazione ed al raccordo di questi, l'assolvimento da parte dello Stato di una funzione di forte cooperazione a favore del sistema delle autonomie, in piena applicazione del principio di sussidiarietà, che lo veda fungere, in termini di *supporto e collaborazione*, da strumento di valorizzazione e crescita del quadro autonomistico. Si tratta di una funzione da ritenere oggi essenziale. La imputazione di funzioni amministrative ad un gran numero di soggetti istituzionali, di cui la gran parte (a livello comunale) si caratterizza per il microdimensionamento che ne svantaggia le opportunità organizzative ed economiche, pone infatti, come passaggio centrale per garantire un ottimale esercizio delle funzioni da parte del sistema autonomistico, quello di assicurare primariamente a tali enti minori un'attività di sostegno.

Ciò innanzitutto sul versante della conoscenza, favorendo circuiti che garantiscano capillari flussi informativi sia in senso verticale (centro/territorio), per agevolare l'esercizio oltre che delle competenze amministrative altresì della potestà regolamentare (ad es. in ordine all'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale), che in senso orizzontale, con riguardo sia alle fonti normative in essere (locali e non) che alle risoluzioni applicative adottate da altri enti per agevolare l'individuazione delle soluzioni tecnicamente più adeguate. In parallelo, proprio con riferimento agli enti di più ridotte dimensioni potrebbe prefigurarsi un'attività di supporto consulenziale sia di carattere giuridico (per la

---

<sup>(12)</sup> Gli strumenti consensuali dell'azione amministrativa sono al centro di un attento interesse, anche in dottrina, già da diversi anni. E' il caso di ricordare sul tema G. Sanviti, *Convenzioni ed intese nel diritto pubblico*, Milano, 1978; A. Quaranta, *Il principio di contrattualità nella pubblica amministrazione*, in Consiglio di Stato, n. 6/8, 1986; *L'accordo nell'azione amministrativa*, a cura del Formez, Roma, 1988, con interventi di F. Piga, G. Berti, G. Pastori, G. Corso, V. Cerulli Irelli, M. Nigro; L. Torchia, *Gli accordi di programma fra regioni ed enti locali: una ipotesi di lavoro*, in Regione e Governo locale, n. 1-2, 1990. Di recente, E. Casetta, *La difficoltà di semplificare*, in Diritto amministrativo, 1998, n. 3-4.

stessa predisposizione della disciplina regolamentare che per l'applicazione della legislazione vigente), che organizzativo.

Ma, alle necessità di raccordo e cooperazione espresse nei termini anzidetti, va aggiunta un'ulteriore esigenza che ad esse si riconnette. L'obiettivo di garantire la piena funzionalità del livello locale assunto a "sistema" fa considerare necessario tener conto dell'esigenza di garantire un contemperamento. È infatti essenziale esprimere una funzione di *garanzia* a favore degli enti locali nei rapporti con le regioni, assicurando il contemperamento delle esigenze sia di queste, per l'effettiva attuazione dei propri indirizzi di politica generale, che dei primi ai quali è attribuita la diretta responsabilità di governo nei riguardi delle comunità locali che rappresentano.

Ciò ovviamente non vale ad escludere la funzione di coordinamento delle regioni ma piuttosto ad agevolarne l'esercizio perché gli obiettivi di programmazione da esse fissati possano realizzarsi in termini compatibili con il farsi dell'autonomia degli enti locali.

Si tratta, è evidente, di esigenze delicate che vanno perseguite in termini equilibrati perché possano essere garantite, complessivamente, le necessità di pianificazione e rafforzamento di quei fattori competitivi di ciascun territorio (regione) cui si è fatto cenno all'inizio, con quelle di specificità ed interesse allo sviluppo locale.

In concreto, dare risposte adeguate a ciò significa garantire un terreno neutro di confronto che possa offrire, all'occorrenza, ma stabilmente, a ciascuno dei soggetti coinvolti garanzie d'imparzialità e rispetto di ciascun ruolo. Tali caratteristiche potrebbero far candidare, per la sua "estraneità" "politica", proprio lo Stato chiamato oggi a garantire, sul territorio, la piena funzionalità del "sistema".

#### ***4. La rappresentanza periferica dello Stato nella legislazione delegata: l'Ufficio Territoriale di Governo***

Sembra dunque sostenibile che nel disegno generale della riforma la dimensione territoriale viene a configurarsi come un "sistema" nel "sistema", che mira a caratterizzarsi per una compresenza "integrata" tra Stato ed autonomie. Non resta che verificare come in sede delegata sia andata a prendere forma la presenza dello Stato sul territorio e se e come le considerazioni prima espresse trovino validazione.

È l'art. 11 del d.lgvo 300/1999 a raccogliere l'input della delega, realizzando nell'Ufficio territoriale del governo la razionalizzazione della rappresentanza periferica statale (art. 12, comma 1, lett. h, legge 59). Secondo l'approccio processistico seguito dall'intera riforma, la norma getta le fondamenta dell'UTG, delineandone i tratti essenziali, ma ne rinvia ad un successivo regolamento la concreta modulazione. Questi i tratti salienti tracciati dall'art. 11 a livello macro:

– *profilo funzionale*: decisamente rilevante il portato della norma in ordine alla individuazione della valenza funzionale dell'UTG che è definito l'organo periferico a competenza "generale" dello Stato, momento di saldatura del sistema in periferia;

oltre al mantenimento delle funzioni di competenza delle prefetture, ed all'assunzione di quelle previste dallo stesso decreto, la norma sancisce infatti espressamente la generale titolarità dell'UTG di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato, salvo che di quelle esplicitamente conferite ad altri uffici;

– *profilo strutturale*: a fronte dell'elevata frammentazione organizzativa dello Stato sul territorio si prevede una riarticolazione territoriale delle amministrazioni statali seguendo un modello di concentrazione. Il livello territoriale prescelto è quello provinciale, nonostante non manchino, come vedremo, specifiche indicazioni per quello regionale. Nell'UTG, nel quale si trasformeranno le prefetture, confluiranno tutte le attuali strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato aventi sede nella provincia (art. 11, comma 3). L'esclusione da tale accorpamento è prevista, in via espressa e tassativamente, solo per le strutture periferiche della difesa, giustizia, esteri, tesoro, finanze, pubblica

istruzione e beni ed attività culturali che sono però chiamate a partecipare alle conferenze ausiliarie del titolare (art. 11, comma 5).

Queste, in estrema sintesi, le linee guida tracciate dall'art. 11 per l'identificazione dell'UTG. Rimangono elusi dalla norma alcuni punti di rilievo quale, soprattutto, quello del "raccordo, supporto e collaborazione alle regioni ed agli enti locali" imputato dall'art. 12 della legge 59 all'organo di rappresentanza periferica.

In realtà, concorrono alla costruzione del quadro normativo di riferimento altre disposizioni contenute sia nello stesso d.lgvo 300, che nel parallelo provvedimento di riforma della Presidenza del Consiglio (d.lgvo 303 del '99), che segnalano la dimensione non meramente amministrativo-burocratica dell'UTG.

Specifiche indicazioni proprio con riguardo al sistema relazionale nei termini indicati arrivano da tale ultimo provvedimento che, nella consapevolezza della obiettiva rilevanza di una sua definizione, dedica ai rapporti Stato/autonomie una disposizione ad hoc (art. 4), sancendo l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei compiti di coordinamento dell'azione del governo in materia di rapporti con il sistema autonomistico e di promozione dello sviluppo della collaborazione tra Stato, regioni ed autonomie locali. Nell'esercizio di tali funzioni è previsto che si avvalga, sul territorio, del commissari del Governo. Ciò posto, considerata la confluenza di tale figura nel prefetto titolare dell'UTG nel capoluogo di regione, espressamente prevista dall'art. 11, comma 3 del d.lgvo 300, ne consegue che questi andrà a rappresentare il terminale di tali funzioni sul territorio.

A ciò va aggiunto quanto previsto dall'art. 14 dello stesso d.lgvo 300, relativo al riordino delle funzioni rimesse al Ministero dell'interno, di cui, vale la pena ricordarlo, l'UTG è organo periferico. In tale sede, a parte la riconferma delle tradizionali competenze dell'Interno, è sottolineata l'attribuzione, "in particolare" delle funzioni e dei compiti relativi, tra l'altro, alla collaborazione a favore degli enti locali (art. 14, comma 2, lett. a), oltre a quelli di amministrazione generale e di rappresentanza generale di governo sul territorio.

Quindi nessun dubbio dovrebbe sussistere sul versante del raccordo e della cooperazione con le regioni e gli enti locali.

## **5. I lineamenti funzionali dell'Utg. Dal "coordinamento" all'integrazione della Pa: l'Utg come evoluzione della prefettura**

Dai dati così forniti dal complessivo quadro di riferimento - espresso dalla legge 59 e dai provvedimenti delegati (d.lgvi nn. 300 e 303) - l'operazione di riprogettazione dell'amministrazione periferica sembra presentare decisivi spunti di razionalizzazione e sistematizzazione sia sotto il profilo strutturale che, soprattutto, funzionale.

Il dato di partenza non può che essere proprio la valenza funzionale dell'UTG che si pone dichiaratamente quale momento di sintesi dell'organizzazione periferica dello Stato. In tal senso va intesa, è da ritenere, la "vocazione" generale riconosciuta all'Ufficio che è, per espresso dettato della norma, organo periferico di rappresentanza generale del Governo. L'indicazione è oltremodo significativa e dà risposta ad un'istanza di saldatura della molteplice e confusa presenza statuale sul territorio, già ampiamente reclamata da tempo. L'identificazione dei prodromi funzionali dell'UTG aiuta non solo a sottolinearne il probabile radicamento in altre esperienze precedenti, ma, altresì, ad individuare gli eventuali punti di criticità.

Il movimento ascendente che ha portato alla prefigurazione dell'Ufficio è già stato individuato nelle prospettive aperte dall'accentuarsi del principio autonomistico affermate dalla stessa riforma, che hanno reso necessario procedere, in parallelo, ad una radicale riprogettazione dell'amministrazione periferica dello Stato in un'ottica di messa a "sistema" delle sue varie identità funzionali. Il riconoscimento della più ampia autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria alle regioni ed agli

enti locali, ha imposto, infatti, la prefigurazione di uno Stato più snello ma capace di garantire un'accresciuta efficienza e capacità d'intervento nei limitati, ma strategici, settori di sua competenza. Ciò ha implicato necessariamente di andare ad agire là dov'è lo snodo essenziale del sistema, ossia sul territorio, prefigurando una presenza statale forte e compatta, capace di riferenziarsi efficacemente con il parallelo sistema autonomistico.

È intuibile d'altronde come ciò corrisponda, e non è un paradosso, ad un'esigenza delle stesse autonomie che reclamano una presenza dello Stato sul territorio che si presenti con un unico punto di referenzialità, che garantisca un collegamento stretto ed efficace tra governo locale e governo statale. Un'esigenza forte, marcata da stringenti esigenze economiche, che si riconnettono ad un interesse generale del Paese, a che il sistema produttivo trovi ottimali condizioni ambientali di sviluppo, dalla "infrastrutturazione" del territorio, alle reti di approvvigionamento (idrico, energetico ecc.), ai "servizi reali" alle imprese. Occorre, in altri termini, ristabilire, in un perfetto gioco di equilibri, la corrispondenza, ma non in chiave antagonista, tra governo centrale e governi locali, al fine di garantire un'unità funzionale dei pubblici poteri, a prescindere dalla distinzione formale tra amministrazione statale e locale, a tutto vantaggio del sistema complessivo.

Si tratta di un'esigenza oggi emergenziale ma non nuova.

Quella del ripristino dell'unitarietà dell'indirizzo amministrativo in ambito locale, quella di garantire un'operatività amministrativa armonica e coerente con i bisogni espressi dalle comunità locali, che superi la rigida separazione degli apparati ministeriali improntati a logiche verticaliste, quella in sostanza di garantire una dimensione unitaria e trasversale ai vari settori d'intervento, per assicurare l'obiettivo di fondo, ossia il "servizio alla collettività", è, complessivamente, l'esigenza cui si è cercato di dare risposta in questi anni con la formula del coordinamento generale della pubblica amministrazione in sede locale<sup>(13)</sup>. Ed è proprio, con ogni probabilità, nell'esperienza maturata in tale sede che è possibile cogliere la matrice dell'UTG.

L'esperienza fatta con i comitati provinciali della p.a. (art. 17, d.l. 13.5.1991, n. 152, convertito nella legge 12.7.1991, n. 203), offre, dopo circa un decennio di attività, un bilancio senz'altro in positivo<sup>(14)</sup>.

Non è il caso di enumerare le molteplici e significative iniziative realizzate sui vari versanti dell'intervento statale ed i progetti avviati in seno al CPPA; iniziative e progetti che consentono oggi di ritenere il Comitato una "componente" essenziale del governo delle problematiche del territorio. Ma i pur rilevanti dati fattuali che hanno contrassegnato questa decennale esperienza rimangono, tutto sommato, sfuocati rispetto alla vera positività del Comitato che è da ricollegare a due profili di fondo:

---

<sup>(13)</sup> Sul coordinamento della p.a. in sede locale, quale linea d'intervento centrale dell'attività prefettizia, il rinvio è a G. Balsamo, R. Lauro, *Il prefetto della Repubblica*, Maggioli, 1992, pg. 404 ss; S. Cassese, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, in *Le regioni*, 1992.

<sup>(14)</sup> "Per assicurare il buon andamento, l'imparzialità e l'efficienza dell'azione amministrativa affidata agli organi decentrati dello Stato ed agli enti pubblici" l'art. 17 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 203 del 1991, ha istituito, presso ogni prefettura, un comitato provinciale della pubblica amministrazione come organo di coordinamento delle attività statali a livello provinciale, d'informazione e di consulenza del prefetto per l'esercizio delle attribuzioni ad esso affidate dalla legge. La previsione del CPPA non nasce dal nulla ma, al contrario, generalizza l'istituzione di un modello di coordinamento prefettizio già testato dal 1988 nella provincia di Milano. Avviata nell'ambito delle scelte legislative volte a promuovere un processo innovativo nel funzionamento dell'amministrazione periferica statale, nella specie con riferimento alla riorganizzazione dei servizi e alla materia del pubblico impiego – legge 29 marzo 1983, n. 93, legge 11 marzo 1988, n. 67, legge 29 dicembre 1988, n. 554 – i risultati raggiunti fin dalle prime battute dall'iniziativa milanese hanno dato luogo ad una serie di successivi interventi che ne hanno implementato la portata. Tre DPCM del 1989 (DPCM 14 aprile 1989 "Attribuzioni al prefetto di Milano in materia di funzionalità, efficienza e produttività dell'amministrazione periferica dello Stato", "Attribuzioni al prefetto di Milano in materia di selezioni per le assunzioni a tempo determinato in provincia di Milano", "Individuazione di specifici settori d'intervento in provincia di Milano". I tre provvedimenti sono stati prorogati fino al 31 dicembre 1992, con l'ulteriore DPCM 26 marzo 1990.

l'aver rappresentato una tappa significativa nel processo d'innovazione della p.a., prefigurando un modello di messa in "rete" delle singole amministrazioni, e l'essere stato il primo vero banco di prova del decentramento amministrativo enunciato in sede costituzionale.

Il modello di coordinamento testato con il CPPA ha espresso sostanzialmente una crescente istanza di sintesi dello Stato sul territorio. Con esso si è mirato a favorire il coinvolgimento trasversale della p.a., la capacità di affrontare congiuntamente le problematiche del territorio, incrinando le logiche dei separatismi a tutto beneficio dell'esigenza di garantire il focus territoriale.

Unitamente a ciò, il Comitato ha rappresentato una prima vera prova di decentramento amministrativo, nel senso più compiuto che tale formula esprime, ossia non già come mera deconcentrazione di compiti, come mero slittamento di funzioni dal centro alla periferia, bensì quale effettivo accreditamento delle strutture periferiche a gestori e responsabili dell'attività amministrativa in relazione alle esigenze proprie del territorio di riferimento.

Le esigenze di base non erano d'altronde già allora sostanzialmente diverse da quelle attuali. La crescente affermazione del principio autonomistico, già consacrata negli orientamenti legislativi sanciti nella legge 142 del '90, inaspriva il profondo divario, destinato ad accrescersi in via esponenziale, tra l'attività degli enti locali, che tendeva a svincolarsi progressivamente da sterili riscontri di mera legittimità per sottoporsi sempre più ad una sua validazione da parte del consenso delle comunità interessate (e quindi a ricercare e sperimentare soluzioni innovative capaci di dare risposta alle necessità di queste), e quella delle amministrazioni periferiche dello Stato, per converso, imbrigliate, stante il verticalismo dei livelli decisionali, da un'omogeneità formale necessitata dalla crescente difficoltà delle strutture centrali di indirizzare efficacemente le proprie articolazioni territoriali, adeguandole alla dimensione locale dei problemi, tenuto conto della complessità degli apparati e della moltiplicazione delle aree d'intervento. Ne derivava una sostanziale inadeguatezza, accentuata dal confronto con il parallelo sistema delle autonomie, dell'apparato statale a dare risposte soddisfacenti alla comunità (cittadini/imprese). È evidente come il recupero di tale situazione si ponesse come aspetto centrale cui si è tentato di dare risposta con la formula del coordinamento.

L'esperienza applicativa ha posto peraltro in rilievo difficoltà e problemi non secondari cui il coordinamento, nonostante abbia rappresentato un passo significativo nella faticosa ricostruzione dei pubblici poteri in un'ottica di sintesi di questi, non ha potuto dare completa risposta e che è ipotizzabile ricollegare a due profili di fondo: da un lato un marginale grado di autonomia degli uffici periferici dal centro nell'organizzazione e nella gestione delle proprie attività, dall'altro, a livello centrale, l'assenza di un coordinamento stabile tra le varie amministrazioni necessario per legare più strettamente l'attività delle periferie statali all'attività di coordinamento prefettizio. È evidente infatti come la formula del "coordinamento", da intendersi più come "risultato" che come modulo organizzatorio<sup>(15)</sup>, ed il suo presupporre uno sganciamento delle componenti interessate dalla centralizzazione dei livelli decisionali ed una loro capacità di adeguamento alle necessità emergenti, fuori da rigide omogeneità operative, non potesse, in un contesto siffatto, che essere destinato ad agire solo in superficie senza poter effettivamente incidere su quei i punti nevralgici che hanno offuscato la piena efficienza funzionale ed organizzativa degli apparati statali in sede periferica.

In questo quadro, contrassegnato da un lato da alcuni essenziali nodi irrisolti e, dall'altro, da esigenze ormai indilazionabili di rimodulazione dello Stato sul territorio, è da ritenere si sia mossa la legislazione all'esame che, assumendo l'esperienza maturata nei CPPA, in positivo ed in negativo,

---

<sup>(15)</sup> Sul "coordinamento" si rinvia, per tutti, a F. Piga, *Premesse ad uno studio sul coordinamento amministrativo*, in *Foro amm.vo*, 1981; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, e S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1989.

quale “laboratorio” istituzionale<sup>(16)</sup>, ha tracciato la costruzione dell’UTG puntando proprio al superamento dei problemi di fondo dianzi cennati.

Si è detto come, nello scenario delineato dalla riforma, vi sia un’esigenza strategica di accreditamento dello Stato sul territorio su due versanti: assicurare, nei settori rimasti affidati alla sua diretta gestione, un livello elevato di efficienza e qualità; garantire l’integrazione e la cooperazione con il sistema delle autonomie e, in esso, tra le varie espressioni del governo locale.

L’UTG offre in tal senso decisive opportunità. Sembra sostenibile infatti che la riforma prosegua quel processo di messa a “sistema” dell’amministrazione statale sul territorio, che ha trovato nella formula del coordinamento prefettizio momenti decisivi, agendo direttamente sulla dimensione organizzativa delle amministrazioni, riconducendole nell’ambito di un’unica struttura, capace di riequilibrare gli effetti distorsivi dell’eccessiva frammentazione delle funzioni.

In altri termini, l’UTG dà sviluppo al coordinamento trasformandolo in una vera e propria integrazione funzionale e strutturale del livello territoriale dello Stato, dando vita ad una struttura intersettoriale. In termini di strategia organizzativa si è in sostanza sostituito un modello diacronico, sequenziale con un modello sincronico e contestuale strutturalmente organizzato.

Si tratta di una soluzione che può offrire positive risposte alle esigenze di ricondurre ad effettiva unità di azione l’attività degli uffici decentrati dello Stato, sostituendo alla loro dipendenza gerarchica rispetto alle rispettive amministrazioni centrali una dipendenza funzionale.

In sostanza, al coordinamento, che è raccordo delle attività di altri, si sostituisce l’esercizio di competenze proprie degli uffici decentrati. L’UTG si presenta allora come un altro passo avanti nel processo di sintesi dell’azione del governo in periferia, dopo quello del coordinamento.

In base a quanto sin qui detto non stupisce il fatto che l’Ufficio costituisca dichiaratamente una “trasformazione” della prefettura (art. 11, comma 1)<sup>(17)</sup>.

L’UTG costituisce infatti, a ben vedere, una naturale “evoluzione” di tale struttura, tradizionalmente operante oltre che su specifiche aree di settore, altresì con compiti di rappresentanza generale del governo e di amministrazione generale<sup>(18)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> L’ambito locale si segnala, ancora una volta, come terreno fertile per l’introduzione di elementi innovativi nel funzionamento dell’organizzazione e dell’attività amministrativa, fenomeno che trova testimonianza addirittura già agli inizi del ‘900. Basti ricordare le iniziative dei comuni nel campo dell’edilizia popolare, con la creazione degli istituti delle case popolari, o, nel settore dei servizi pubblici, con l’istituzione delle prime municipalizzate, iniziative poi estese in via generale a tutti i comuni.

<sup>(17)</sup> Sull’individuazione della prefettura quale “ufficio” periferico dello Stato presso cui allocare preferibilmente la rappresentanza generale del governo si era già espresso, prima dell’emanazione del decreto legislativo 300/1997, C. Meoli, *Una proposta di riorganizzazione dell’amministrazione periferica statale*, in Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza, 1998, n. 20.

<sup>(18)</sup> E’ pressoché impossibile enumerare tutte le funzioni ed i compiti svolti dalle prefetture. Aiuta in tal senso far riferimento alle sette macroaree funzionali individuate nella Tabella A (art. 1, comma 2) del decreto legislativo 139/2000 di riassetto della carriera prefettizia. In estrema sintesi è il caso di richiamare innanzitutto quella di *tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica*. E’ opportuno sottolineare al riguardo come, negli ultimi anni, ferma restando la diretta imputazione allo Stato della responsabilità generale in materia, si sia assistito ad un progressivo coinvolgimento degli enti locali che si estrinseca, primariamente, nella compartecipazione del sindaco, quale autorità locale di pubblica sicurezza, all’assunzione delle relative responsabilità. Le prospettive fanno ritenere praticabile un’ulteriore estensione del coinvolgimento, in termini di cooperazione nell’attività di prevenzione, ad aree della società civile, tenuto conto dell’evoluzione dei fenomeni sociali e delle loro patologie. Basti pensare alle problematiche legate al fenomeno immigratorio, che vedono coinvolti molteplici settori (da quello socio-sanitario, a quello economico-occupazionale), così come a quello della devianza giovanile e, ancora, della *lotta alla droga*, molti dei quali, come è evidente, presentano rilevanti punti di reciproca attenzione. Viaggia senz’altro in parallelo con la funzione di tutela della sicurezza pubblica, in un’ampia concezione di questa, tale da inglobare sia i rischi derivanti dalla pressione umana che da quella naturale, l’attribuzione delle competenze in materia di *difesa civile*. Di grande rilievo poi l’area della *tutela dei diritti civili*. Il Ministero dell’Interno ha una lunga tradizione in questo campo, come, più ad ampio raggio nella cultura del sociale. Al di là dell’attività prettamente amministrativa imputata in materia, si è testata sul campo da parte delle prefetture una valida esperienza di collettore verso il centro dei segnali delle *tensioni sociali*,

Si tratta di competenze che trovano oggi conferma espressa nello stesso d.lgvo 300, che all'art. 14 le imputa al Ministero dell'interno e, quindi, all'UTG, quale suo organo periferico, nonché nel recente provvedimento di riordino della carriera prefettizia (d.lgvo 139/2000). Si tratta di una attribuzione di rilievo giacché riscopre la vocazione generalista della prefettura, finora ancorata quasi esclusivamente a quella funzione di rappresentanza generale del governo riconosciuta al prefetto dall'art. 19 della legge comunale e provinciale.

L'esperienza consolidata delle prefetture sul territorio, che tende a riflettere la dimensione unitaria e coerente dell'ordinamento, consente di innestare nell'UTG un forte know-how.

Trova d'altronde matrice proprio nella funzione di rappresentanza generale del governo nella provincia una delle attività chiave svolta in questi anni dai prefetti, quella del coordinamento che, se ha trovato sede decisiva con l'esperienza dei comitati provinciali della pubblica amministrazione, in realtà si radica in esperienze pregresse<sup>(19)</sup> ed ha avuto poi, di recente, ulteriore sviluppo su fronti specifici, ma sempre d'interesse generale, come testimoniato dall'istituzione dei Comitati provinciali per l'Euro.

In questa chiave va letta quindi come una scelta per qualche verso obbligata quella di concepire l'UTG come frutto di una evoluzione della prefettura e di attribuirne la titolarità alla figura prefettizia che si caratterizza per essere organo di generale garanzia: della convivenza civile, della salvaguardia dei diritti essenziali, regolatore dei conflitti, dell'emergenza, della supplenza e della straordinarietà in tutte le situazioni che lo richiedono, dall'ordine pubblico, alle calamità naturali, al ristabilimento degli equilibri istituzionali e, quindi, anche del buon (migliore) andamento della p.a.

E proprio sulla definizione del ruolo complessivo dell'UTG, decisiva risulta altresì la confluenza in capo al prefetto, titolare di esso a livello regionale, delle funzioni del commissario del governo. Se in realtà tale confluenza incide, come si vedrà in seguito, più direttamente sul versante dei rapporti con il sistema autonomistico, andandosi a collocare nel profilo dei rapporti (e, in particolare, del raccordo) tra questo e lo Stato, tuttavia, essa apre anche una seconda questione non marginale: quella del dimensionamento degli interessi differenziati.

Non è il caso di riprendere, in questa sede, l'articolato dibattito che da tempo fa da sfondo alle ipotesi di ottimale dimensionamento territoriale (provinciale/regionale) della "nuova" rappresentanza

---

economiche e finanche occupazionali che provengono dal territorio. Mettendo a frutto tale esperienza relazionale tra soggetti istituzionali nonché quella di *mediazione degli interessi* anch'essa ampiamente validata nel tempo, la riconferma delle attribuzioni in materia giocano a favore di un impegno rinnovato dello Stato di fronte a fenomeni di proporzioni emergenziali quali, tra gli altri, quelli legati sia all'immigrazione che all'asilo, ed ai connessi problemi di integrazione sociale dei singoli. Ad altra area macrofunzionale appartiene l'attribuzione al Ministero dell'Interno delle competenze in materia di *garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento*. Il *rapporto con il sistema delle autonomie* è un terreno tradizionale di attività per le prefetture chiamate a svolgere dagli stessi enti locali il *ruolo di cooperazione, di mediazione e di raccordo tra gli stessi*. Testimonia d'altronde tale ruolo il prossimo varo del progetto di interconnessione delle anagrafi comunali e di istituzione di un'unica anagrafe centrale presso il Ministero dell'Interno (SAIA). Ma un ruolo centrale delle prefetture è quello svolto in tema di *amministrazione generale e rappresentanza del Governo sul territorio*. A tali funzioni possono ricondursi molteplici attività tra cui è il caso di ricordare quella di recente svolta in sede di Comitati provinciali per l'Euro (istituiti con d. m. 6 agosto 1997), chiamati ad assicurare il raccordo tra le amministrazioni dello Stato e gli enti locali nella fase di introduzione dell'Euro.

<sup>(19)</sup> Va ricordato che quella del coordinamento è funzione tradizionalmente assolta dal prefetto fin dal suo apparire sulla scena ordinamentale. Pertanto le esperienze maturate al riguardo trovano radici lontane. Vale la pena ricordare, per il periodo precedente all'attuazione delle regioni di diritto comune, il coordinamento realizzato nel 1953 nella provincia di Vicenza – che portò alla costituzione di un ufficio di coordinamento (U.C.A.S.) – finalizzato già allora ad ovviare alla carenza dei controlli tra i vari uffici ed organi locali, eliminando le reciproche interferenze, le sovrapposizioni e le duplicazioni operative, il tutto in un'ottica di razionalizzazione degli interventi mediante un'effettiva collaborazione ed un comune programma di azione. Nell'obiettivo di una configurazione orizzontale dell'amministrazione periferica tutta rivolta a garantire un'incentivazione dello sviluppo socio-economico della zona, va sottolineato che il coordinamento prefettizio svolge in effetti anche un'azione di supplenza degli enti locali consentita da un quadro, qual era quello dell'epoca, che si caratterizzava per una marcata gracilità delle autonomie locali da poco restituite, dopo l'esautoramento imposto dal regime fascista, al loro ruolo di rappresentanza degli interessi locali.

periferica dello Stato. Vale solo la pena sottolineare che la scelta operata a favore del livello provinciale è, con ogni probabilità, da considerare per qualche verso obbligata da una topografia amministrativa largamente dimensionata su base provinciale. Tale dimensione consente all'Ufficio altresì di poter corrispondere più agevolmente all'espletamento di quelle funzioni di supporto e collaborazione agli enti locali.

Ciò non esclude, e va evidenziato, che la stessa confluenza della figura del commissario di governo nel prefetto titolare dell'UTG regionale prefigura, sia pur implicitamente, livelli funzionali ed organizzativi dell'Ufficio che non si esauriscono in quello provinciale. Non è irragionevole ipotizzare come in questa prospettiva si aprano possibili elaborazioni progettuali che vadano a differenziare la costruzione dei livelli provinciali e regionali secondo articolazioni parzialmente diverse e che, a titolo esemplificativo, demandino ai secondi funzioni di coordinamento di quelli provinciali (anche solo di alcune attività esorbitanti l'interesse della singola provincia o comuni a più provincie, o, ancora, che investano necessariamente la regione) e di gestione cumulativa di taluni funzioni/servizi comuni per la realizzazione di economie di scala (uffici studi di legislazione regionale, servizi di assistenza tecnica, approvvigionamento risorse, ecc.).

Ma a ciò va aggiunto che in realtà la norma delegata esprime una ben più ampia istanza, quella di corrispondere ad esigenze di tutela di interessi differenziati direttamente non collegabili alle scale territoriali istituzionali.

Di questo c'è senz'altro traccia nella scelta di attribuire allo "statuto" dell'UTG, ossia al regolamento che lo disciplinerà nel dettaglio, il compito anche di individuare modalità di svolgimento di funzioni super provinciali (art. 11, comma 3).

Tale input sottolinea infatti l'esigenza della ricerca di ambiti territoriali adeguati, per l'esercizio delle funzioni, attraverso modalità che consentano un superamento delle rigidità tradizionalmente connesse alle circoscrizioni degli enti territoriali nonché di quelli statali. Tale indicazione, in parallelo al riassetto organizzativo "statico" dell'amministrazione periferica statale, inserisce un elemento "dinamico" che, ritenendo comunque rigide le soluzioni di tipo strutturale, si presenta come un utile punto di riferimento per garantire una prospettiva di differenziazione e di flessibilità, da basare su moduli funzionali e procedimentali.

## **6. Il sistema relazionale dell'Utg**

Se questo è il complesso ambito funzionale rimesso all'UTG, è evidente come questo sia destinato a muoversi, a sua volta, in un complesso quadro di relazioni che si sviluppa sostanzialmente lungo due direttrici:

- *nei confronti dell'amministrazione statale;*

*verticalmente:*

- con le amministrazioni centrali che hanno versato le proprie strutture periferiche nell'UTG;

- con le amministrazioni che possono "avvalersi" dell'UTG;

*orizzontalmente:*

- con le amministrazioni statali escluse dalla confluenza;

- *con il sistema delle autonomie.*

### *6.1. La dipendenza funzionale dell'UTG dalle amministrazioni centrali di settore. Il ruolo del titolare*

L' accorpamento nell'UTG di alcune strutture periferiche statali pone in primis la necessità di chiarire quale sia il sistema relazionale che lega l'Ufficio alle rispettive amministrazioni centrali. Il dato di partenza al riguardo, ed è l'unico che fornisce l'art. 11, è che tale rapporto sia di dipendenza funzionale.

Nonostante la norma presenti alcuni margini di ambiguità (“la dipendenza funzionale dell’ufficio territoriale del governo o di sue articolazioni dai ministeri di settore per gli aspetti di relativa competenza”), senz’altro da scartare sembra l’ipotesi di una diretta referenzialità dei singoli uffici periferici confluiti nell’UTG con le proprie “case madri”. Appare infatti coerente con l’impostazione data del profilo funzionale dell’UTG approcciato in termini di dimensione unitaria, ritenere che, formalmente, il dato normativo così formulato risponda ad una opzione, non vincolante, rimessa al regolamento ex art. 11, comma 3, e che pertanto sia possibile costruire il suddetto rapporto relazionale nell’uno e nell’altro senso.

Sciolto così il nodo formale, sembra pienamente sostenibile che tale rapporto debba investire direttamente l’UTG, in quanto organo, dotato pertanto di rilevanza esterna, di rappresentanza unitaria del Governo e, per esso, delle singole identità che lo compongono.

Gioca a favore di questa interpretazione altresì il fatto che essa consente di superare quella frammentazione di settore dianzi cennata, nonché quel verticalismo amministrativo che si è cercato di superare già con la formula del coordinamento prefettizio.

Se l’obiettivo è quello di radicare in capo ad un singolo organo una funzione di rappresentanza generale, ne consegue, infatti, la sua diretta referenzialità esterna, sia allo stesso livello territoriale, che con il livello centrale (per garantire un punto di mediazione tra l’indirizzo generale e le specificità delle esigenze locali).

Ciò si rivela altresì una modalità di semplificazione dell’azione amministrativa che, veicolata unitariamente, consente di evitare i rischi connessi ad una segmentazione degli stessi flussi informativi centro/periferia.

È evidente che da tale impostazione discende che la dipendenza funzionale con l’amministrazione centrale trova, all’interno dell’UTG, il suo referente nel titolare di esso.

Vale la pena sottolineare in proposito che la configurazione dell’UTG – pur tutta da definire nell’ambito del regolamento previsto dall’art.11, comma 3, al pari dei compiti e delle responsabilità del suo titolare - è già delineata dalla norma in sede delegata, attraverso il conferimento della sua titolarità ad un prefetto, quale struttura di livello dirigenziale generale.

Al titolare si ritiene pertanto debbano spettare tutti i compiti e le responsabilità previsti dall’art. 16 del d.lgvo 29 del ’93. Ciò appare d’altronde convalidato, laddove ce ne fosse bisogno, da quanto previsto dal comma 3 di tale disposizione che espressamente sancisce che i compiti definiti dal comma 1 sono riferibili anche a dirigenti preposti a strutture organizzative comuni a più amministrazioni pubbliche.

Al titolare, pertanto, spetterà in primis garantire il necessario nesso funzionale con gli organi di direzione politica delle amministrazioni centrali, in senso ascendente e discendente, sia curando l’attuazione dei piani, dei programmi e delle direttive generali definite dai ministri, che formulando proposte e pareri nelle materie di competenza e riferendo sull’attività svolta [art. 16, comma 1, lett. a) e b)].

Ciò non vale ad escludere, ma attiene ad un profilo di organizzazione interna dell’ufficio e di definizione del sistema relazionale che governerà i rapporti tra il titolare dell’UTG e le strutture confluite, la necessità che il titolare eserciti, in linea d’altronde, ancora una volta, con quanto previsto dall’art. 16, comma 1, lett. e), d.lgvo 29, un coordinamento funzionale con i dirigenti di tali strutture, tenendo conto delle “direttive generali che per l’azione amministrativa e per la gestione” ogni ministro di settore avrà fornito, per quanto di rispettiva competenza, al titolare dell’UTG ai sensi degli artt. 3, comma 1, lett. b), e 14, comma 1, lett. a). Può altresì ipotizzarsi, al di là delle attribuzioni della carriera prefettizia previste in particolare dall’art. 14 del d.lgvo 139/2000, che il titolare rimetta con delega ai dirigenti delle suddette strutture l’attribuzione di determinati compiti, ad esclusione di quelli connessi alle esigenze di gestione unitaria, e l’adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi relativi alle

attività proprie dell'amministrazione di appartenenza [art. 16, comma 1, lett. d), e art. 17, comma 1, lett. b) e c)].

L'esigenza di garantire il perseguimento a livello territoriale degli obiettivi fissati nelle direttive generali impartite dai ministeri di settore non esclude inoltre la possibilità che il titolare assegni ai dirigenti delle strutture confluite, specifici obiettivi utili per la realizzazione delle complessive finalità istituzionali dell'UTG - ad es. per il coordinamento con le altre strutture o con le amministrazioni periferiche statali rimaste escluse, per la collaborazione con gli enti locali, ecc.- in coerenza con le attribuzioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. b), d.lgvo 29.

Delicato e più difficile da sciogliere il nodo relativo al rapporto del titolare con il ministero di settore sul versante della gestione delle risorse.

Due le strade da percorrere alternativamente. O si segue l'impianto previsto dal d.lgvo 29, ed allora i singoli ministri di settore, definiti gli obiettivi, provvederanno all'attribuzione al titolare dell'UTG delle risorse necessarie, in attuazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lett. b) e c), dello stesso decreto, ovvero, in deroga a tale disciplina generale, la gestione delle risorse rimarrà imputata ad ogni singola amministrazione.

Tale seconda soluzione, a ben vedere, anche se potrebbe risultare, almeno in una prima fase di attuazione dell'Ufficio, più rispettosa degli equilibri esistenti, in realtà, sembra profilare la rottura dello schema tipo obiettivi/risorse/responsabilità, introdotto dal d.lgvo 29, su cui si fonda il ruolo dirigenziale. E ciò, in concreto, potrebbe mettere in posizione di estrema delicatezza lo stesso titolare dell'UTG che si vedrebbe attribuiti, da parte di ciascuna amministrazione, gli obiettivi da raggiungere senza peraltro aver ricevuto, parallelamente, le congruenti risorse.

Si tratta di un punto nodale nella costruzione dell'UTG, considerato che la sua risoluzione, nell'uno o nell'altro senso, è decisiva sul decollo, o meno, di tale struttura, stante la rilevanza che sulla sua effettiva funzionalità non può non avere l'autonomia gestionale e, conseguentemente, quella organizzativa del suo titolare.

Ciò tenuto conto in particolare della necessità - consacrata nello specifico vincolo fissato dall'art. 11, comma 4, del d.lgvo 300 - di "garantire la concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali".

In realtà, sul versante delle risorse finanziarie, la preposizione del prefetto, quale dirigente generale, a titolare dell'UTG, pare possa far ritenere praticabile un pieno riconoscimento a questo dei poteri attribuiti al plesso dirigenziale generale dalle cennate disposizioni del d.lgvo 29 (art. 16, comma 1, lett. b) e c), in termini di organizzazione e gestione delle risorse, tenuto conto di quanto previsto dalla disciplina in materia di bilancio (legge 94/1997) e contabilità (art. 3, d.lgvo 279/1997) che ha imputato al dirigente generale la titolarità del centro di responsabilità amministrativa e, quindi, della responsabilità della gestione e dei risultati, nonché la titolarità dei poteri di spesa e della determinazione dei limiti cui devono sottostare gli altri dirigenti.

Meno agevole la risoluzione sul versante della gestione delle risorse umane, tenuto conto dei vincoli posti al riguardo dall'art. 11, comma 4, d.lgvo 300, quanto alla conservazione dei ruoli di appartenenza del personale delle strutture periferiche confluite nell'UTG.

Sotto questo profilo, si potrebbe porre il problema di definire se ed entro quali limiti il rapporto di dipendenza funzionale dell'UTG dalle amministrazioni centrali di settore (che, stando al dato positivo si esplica "per gli aspetti relativi alle materie di competenza") legittimi queste a dettare, con riferimento ai rispettivi ex apparati periferici, indirizzi in ordine alla gestione del personale, alla verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti, all'esercizio dei poteri e dei rimedi in caso di inerzia e di inadempienza dei dirigenti di settore ed all'esercizio dell'azione disciplinare, nonché in materia di relazioni sindacali.

La risposta al riguardo è da rintracciare ancora una volta nel novero dei compiti riconosciuti al dirigente generale dall'art. 16, comma 1, del d.lgvo 29 che, come s'è detto, deve ritenersi pienamente

applicabile al titolare dell'UTG. A questo spetterà quindi la direzione organizzativa complessiva delle strutture, così come la gestione del personale (comma 1, lett. h), la direzione ed il controllo dell'attività dei dirigenti, nonché gli interventi sostitutivi nei loro riguardi (comma 1, lett.e). In particolare, è da ritenere che al titolare spetterà la valutazione dei dirigenti delle strutture confluite da espletarsi secondo le modalità stabilite dall'art. 5 del d.lgvo 286/1999, tenendo informate le rispettive amministrazioni sulle risultanze di essa.

Quanto al controllo di gestione è ipotizzabile l'istituzione di un'apposita struttura facente capo direttamente al titolare dell'UTG che operi in relazione a quanto previsto dall'art. 4 del cennato d.lgvo 286.

Da quanto sin qui detto sembrano pertanto sussistere i presupposti formali e sostanziali a che si possa garantire un'effettiva messa a "sistema" dell'UTG, quale presenza "organizzata" sul territorio, mantenendo saldi i vincoli di dipendenza funzionale con le amministrazioni centrali.

Ma emerge, altresì, e questo è forse il punto più delicato, la necessità di garantire a livello centrale un coordinamento orizzontale tra le amministrazioni di settore, mancato a suo tempo in sede di coordinamento del CPPA, affinché sia assicurata, pur nel rispetto delle specificità funzionali ed organizzative di ciascuna, un'omogeneità di indirizzo che consenta all'unitario terminale periferico, l'UTG, di poter realizzare un'effettiva e fluida integrazione delle proprie strutture ed una piena rispondenza ai complessivi obiettivi di azione del Governo.

Non sfugge come, nel contesto di un'amministrazione fortemente articolata sul territorio, sia fondamentale e strategico prefigurare, in sede centrale, una struttura di riferimento. È infatti essenziale - per garantire una omogenea attività degli UTG - che al centro venga operata, tramite un'apposita unità organizzativa a ciò deputata, una costante e mirata azione di stimolo, coordinamento, supporto operativo e verifica delle complesse attività di settore e delle risorse necessarie a garantire la funzionalità complessiva dell'Ufficio.

## *6.2. La dipendenza funzionale con le amministrazioni che possono avvalersi dell'UTG*

Conferma il ruolo di momento di saldatura dell'amministrazione statale su scala territoriale la previsione, a latere della confluenza "fisica" di alcune strutture periferiche, della possibilità per alcune amministrazioni di avvalersi dell'UTG<sup>(20)</sup>. Si tratta di un'ipotesi sostanzialmente diversa da quella di cui si è parlato precedentemente, considerato che siamo fuori da un processo d'integrazione funzionale e strutturale. Con l' "avvalimento" l'amministrazione statale non va ad integrarsi strutturalmente con l'UTG, bensì c'è solo da parte di questo la prestazione di un "servizio" e la condivisione di una funzione, ferma restando la rispettiva autonomia.

Va detto che la formula dell'avvalimento non costituisce una novità, giacché rappresenta anch'essa lo sviluppo di un'esperienza consolidata delle prefetture che nell'esercizio di molte delle funzioni svolte si collocano in posizione di dipendenza funzionale da amministrazioni centrali diverse<sup>(21)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Tale facoltà è prevista dal decreto legislativo 300/1997 a favore dei Ministeri delle attività produttive (art. 29, comma 2), dell'ambiente e della tutela del territorio (art. 37, comma 2); delle infrastrutture e dei trasporti (art. 43, comma 2), nonché per l'Agenzia per la normativa ed i controlli tecnici (art. 31, comma 5) e per l'Agenzia per la proprietà industriale (art. 32, comma 4).

<sup>(21)</sup> L'espletamento da parte delle prefetture di attività in posizione di dipendenza funzionale da amministrazioni diverse da quella dell'Interno va fatto risalire ad un'esigenza propria di un apparato statale che, nel passato, in larga parte aveva una scarsa proiezione sul territorio e che pertanto faceva ricorso alla figura prefettizia. Con lo sviluppo dell'articolazione periferica di molte amministrazioni tale "avvalimento" ha avuto una contrazione. Permangono peraltro tuttora numerosi esempi di funzioni espletate dalle prefetture in dipendenza funzionale dai singoli ministeri.

Va senz'altro ritenuto che la previsione dell'avvalimento conferma la natura centrale dell'UTG nell'organizzazione periferica dello Stato, il suo essere polo di riferimento di questa non solo in una dimensione statica, qual è quella che gli deriva dall'accorpamento "strutturale" degli uffici periferici che vi confluiscono, ma, altresì, in termini dinamici, quale punto di riferimento di tutto il contesto amministrativo statale.

Perché peraltro la positività che è propria di tale previsione non si traduca, nella prassi, in un elemento di "disturbo" dell'azione complessivamente rimessa all'UTG, è necessario assicurarne un'adeguata regolamentazione (forme/risorse) che consenta di orientarne l'applicazione in termini utili e coordinati con l'esercizio dei compiti stabilmente spettanti all'Ufficio.

### *6.3. I rapporti dell'UTG con le amministrazioni statali escluse dalla confluenza. Le Conferenze permanenti*

La tesi che s'intende dimostrare è che, in sostanza, l'UTG si pone, nel complessivo assetto territoriale, quale momento di sintesi e di saldatura delle diversificate presenze statali in ambito locale. Ciò si realizza secondo due direttrici:

- sotto il profilo strutturale e funzionale, con la fusione per incorporazione degli uffici periferici di talune amministrazioni;
- sotto il solo profilo funzionale, con la previsione che di esso possano "avvalersi" altre amministrazioni statali.

Tale sistema binario non copre peraltro interamente l'universo amministrativo periferico. Risultano dichiaratamente escluse dallo schema cennato alcune amministrazioni, tassativamente individuate dalla norma (art. 11, comma 5, d.lgvo 300)<sup>(22)</sup>.

Per esse peraltro è previsto comunque un collegamento con l'UTG mediante la partecipazione dei responsabili delle rispettive strutture periferiche alle istituende conferenze permanenti, di livello provinciale o regionale, di ausilio del titolare dell'Ufficio.

Quale sia il ruolo di tali conferenze e la portata di tale collegamento sembrano aspetti non marginali. È possibile sostenere che tale previsione costituisca, in una dimensione globale e coerente della riforma, una norma di chiusura del sistema, ossia che essa sia posta in funzione di fissare, al di fuori della confluenza strutturale di tali amministrazioni (rectius: dei relativi uffici periferici) nell'Ufficio, una loro riconduzione allo stesso in linea con l'asserita natura di questo quale momento di saldatura del "sistema" p.a. statale sul territorio?

Di primo acchito, va detto che anche qui appare forte l'influenza dell'esperienza del comitato provinciale della p.a. La sensazione che si ricava da un primo approccio con la norma è infatti quella di una traslazione del modello coordinamentale sperimentato in quella sede. A quello, sembrerebbe di poter dire, il legislatore della riforma ha dato in sostanza sviluppo secondo un duplice percorso, da un lato traducendo il coordinamento in vera e propria integrazione funzionale e strutturale di alcune amministrazioni, dall'altro, riproponendo la formula del "tavolo congiunto", per quelle amministrazioni la cui specificità ha reso più congeniale mantenerne un forte grado di autonomia escludendole da una confluenza nell'UTG. Il tutto, è da ritenere, nell'intento di dare concreta attuazione al decentramento amministrativo realizzando una struttura unitaria dello Stato direttamente connessa alla dimensione locale.

Ma quale il senso di tali conferenze? L'elemento da cui muovere è senz'altro rappresentato dall'indicazione espressa di un nesso funzionale diretto tra queste ed il titolare dell'UTG. Al riguardo,

---

<sup>(22)</sup> Si tratta degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali. L'art. 11, comma 5 precisa altresì che le disposizioni di cui ai precedenti commi non si applicano nemmeno "agli uffici i cui compiti sono attribuiti dal presente decreto legislativo ad agenzie".

infatti, l'unico dato certo è la loro natura di organo di ausilio di questi; in ciò, è da ritenere, si gioca tutto il ruolo delle conferenze.

La scarsità dell'indicazione costringe pertanto l'analisi sul piano della ricostruzione logico-sistemica, salva la possibilità di prospettare, a titolo di ipotesi, possibili utilizzazioni e sviluppi di uno strumento che la legislazione secondaria potrebbe articolare ed arricchire.

Una prima osservazione risulta imposta proprio dal confronto con quanto previsto in via legislativa per il CPPA (art. 17, d.l. 152/1991) e consente di rilevare una sostanziale diversità tra il ruolo di questo e quello delle conferenze di che trattasi.

Mentre per il comitato la norma ne definisce la natura quale "organo di coordinamento" e allo stesso tempo "di informazione e di consulenza del prefetto per l'esercizio delle attribuzioni ad esso affidate dalla legge", attribuendogli la facoltà d'impartire direttive allo scopo di accertare le cause di carenze, inefficienze e disservizi,

e di eliminarne gli effetti, anche "richiedendo, ove occorra, che siano eseguite ispezioni... nonché verifiche", viceversa la disposizione in esame appare largamente laconica su tali profili nulla dichiarando in ordine alle funzioni rimesse alla conferenza né rispetto a quali attribuzioni del titolare dell'UTG essa sia tenuta a prestargli ausilio<sup>(23)</sup>.

Ma, in verità, tale genericità, risultante ad una prima lettura quasi un passo indietro rispetto a quanto proposto in sede di dibattito parlamentare<sup>(24)</sup>, ed il suo far perno sulla natura ausiliaria del prefetto, senza vincolarne preventivamente i compiti, offrono la possibilità - cercando di cogliere l'intento del legislatore che deve ritenersi quello di suggellare una saldatura anche delle amministrazioni statali escluse dalla confluenza con l'UTG, offrendo al titolare di questo il pieno appoggio anche di queste con la finalità ultima di garantire un governo integrato dell'area territoriale di riferimento - di un suo utilizzo ben ampio che spazia a trecentosessanta gradi nell'ambito dei compiti assegnati al prefetto.

In tale ottica è da ritenere pertanto che la chiave di lettura per ricostruire il ruolo della conferenza (rectius: alle conferenze), sia quello di far riferimento alle funzioni del titolare dell'UTG. In relazione a queste è possibile immaginare, sostanzialmente, tre possibili proiezioni funzionali.

In primo luogo vanno senz'altro considerate quelle connesse alla responsabilità della funzionalità complessiva dell'UTG. Il riferimento è ovviamente in primis alle attività che fanno capo alle strutture statali confluite nell'Ufficio<sup>(25)</sup>.

Al riguardo è da ritenere che alla conferenza spetterà coadiuvare il prefetto assicurando un esercizio coordinato, in relazione alle esigenze locali, dell'azione delle amministrazioni partecipanti con l'esercizio dei molteplici compiti rimessi all'UTG, anche in occasione dell'avvalimento di altre strutture statali.

Parallelamente, alla conferenza permanente spetterà coadiuvare il titolare dell'UTG nell'espletamento delle funzioni di rappresentanza generale del Governo. Si tratta di una funzione cardine nella quale si giocherà larga parte del ruolo del titolare.

---

<sup>(23)</sup> Va detto che sul punto la norma presentava talune ambiguità tenuto conto che i compiti così attribuiti al comitato sostanzialmente replicavano quelli già riconosciuti al prefetto dall'art. 19 del Regio Decreto 383/1934. Sul tema si rinvia a G. Balsamo, R. Lauro cit., pg. 416.

<sup>(24)</sup> Vale la pena sottolineare infatti che l'espressione laconica, adottata nel testo dell'art. 11, appare meno appagante di quella suggerita in sede parlamentare della Commissione Cerulli Irelli che prevedeva più specificamente che "Ai fini del coordinamento e del raccordo tra le amministrazioni statali e gli enti locali, presso ciascun Ufficio territoriale del governo è costituita una conferenza permanente. La conferenza, presieduta dal prefetto, è composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato ed ha il compito di coordinare l'azione delle diverse amministrazioni statali sul territorio".

<sup>(25)</sup> In primis vanno considerate quelle spettanti alle prefetture, nonché a quelle esercitate dagli uffici periferici, salvo che non siano affidate ad agenzie, dei Ministeri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti e del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Ad essa, quale espressione riassuntiva dell'unitarietà dell'indirizzo amministrativo e della continuità dell'indirizzo politico, vanno ricondotte le linee di azione per la promozione e l'adozione di tutte le iniziative necessarie per garantire l'implementazione, e la conseguente verifica, delle leggi generali di riforma e della cospicua normazione di semplificazione e razionalizzazione, nonché di innovazione amministrativa<sup>(26)</sup>.

Sotto tale profilo un valido ausilio potrebbe essere fornito sul piano conoscitivo per una gestione integrata e strategica dell' "emergenza amministrativa", coadiuvando il prefetto nella rappresentazione al centro delle problematiche, e nell'adozione diretta di forme d'intervento per il recupero della trasparenza dell'azione amministrativa locale.

Ma è senz'altro su una terza proiezione funzionale del titolare, quella del raccordo ed il sostegno del sistema autonomistico che si gioca la parte essenziale dell'UTG e, con esso, delle conferenze, come si vedrà in seguito.

L'espressa finalizzazione della conferenza a svolgere una funzione di ausilio del titolare guida, è da ritenere la definizione dei suoi profili organizzativi.

È così da ritenere che al titolare sia rimessa, oltre alla presidenza del collegio, la valutazione in ordine all'opportunità della sua convocazione e la definizione delle questioni da sottoporre all'esame congiunto. In tale ottica sembra altresì che, nonostante la natura "permanente" potrebbe farne ritenere necessaria una sua scansione temporale costante, si renda più opportuno evitare di prefissare una sua calendarizzazione.

Più delicato il discorso in ordine alla sua composizione. La norma sul punto individua quali membri di diritto della conferenza i responsabili delle strutture periferiche rispettivamente insistenti sul livello provinciale e su quello regionale.

Ciò potrebbe far ritenere che, diversamente da quanto consentito per il CPPA, per il quale è prevista espressamente la possibilità che il prefetto convochi solo i rappresentanti statali "interessati alle materie da trattare" (art. 17, comma 2, d.l. 152/1991), le sedute della conferenza siano da ritenersi valide solo in presenza

di tutti i componenti previsti in via legislativa.

Tuttavia, al riguardo, sembra più congeniale ipotizzare la possibilità di una sua composizione variabile da calibrare sulla base dell'esigenza di sottoporre, o meno, una questione all'esame del collegio. Esigenze di semplificazione fanno poi immaginare che a livello regionale si possa dar luogo alla costituzione di un'unica conferenza che, caso per caso, vedrà presenti i responsabili provinciali e/o quelli regionali.

---

<sup>(26)</sup> Molteplici i profili di azione su tale versante; l'UTG potrà svolgere un ruolo determinante in materia proseguendo, ad esempio, l'attività collaborativa già svolta dalle prefetture, su input del Dipartimento della funzione pubblica, nell'implementazione nell'ambito dell'amministrazione locale e periferica della disciplina in materia di semplificazione amministrativa, sia con funzione di stimolo all'adeguamento che di monitoraggio sull'attuazione dei provvedimenti che, ancora, di collettore delle segnalazioni, effettuate anche da privati, enti e sodalizi rappresentativi di interessi diffusi delle eventuali inefficienze o disfunzioni nell'applicazione delle norme in materia. Ciò tenuto conto in particolare degli specifici indirizzi espressi in materia di controlli e di visite ispettive dal Ministro della funzione pubblica nel contesto della circolare n. 4/1998 del 27 maggio 1998, con i quali le prefetture sono state impegnate nella verifica dell'osservanza da parte delle pubbliche amministrazioni delle nuove regole di semplificazione e di autocertificazione, analogamente, vanno citate le funzioni assolte dalle prefetture, che ben potranno essere proseguite dall'UTG, in funzione collaborativa di altri soggetti. Si pensi alle autorità indipendenti (va citata la funzione di monitoraggio affidata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri alle prefetture per il monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti connessi all'attuazione della disciplina in materia di dati personali, ed i rapporti crescenti con l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, nonché con l'AIPA per le opportunità di promozione sul territorio che le prefetture possono svolgere per l'implementazione della RUPA), nonché ad altri soggetti come, a titolo esemplificativo, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Ma non vanno dimenticate le linee di azione che la stessa riforma indica. Si pensi ad esempio alla promozione ed alla cura di interventi per la costituzione dei "centri interservizi" comuni a più amministrazioni.

Proseguendo sulla scia del confronto tra conferenze e CPPA, senz'altro più restrittiva appare la norma in esame per quanto riguarda la possibilità di coinvolgimento di altri soggetti oltre le strutture periferiche dello Stato. Manca, infatti, quell'indicazione contenuta nell'art. 17, comma 2, d.l. 152/1991 ("altri organismi interessati"), che consente al prefetto di estendere la convocazione al Comitato anche alle componenti sociali.

Anche qui, peraltro, la finalizzazione dell'organo a sussidiare il titolare nell'espletamento delle funzioni complessivamente a questi rimesse, ben può far prefigurare la possibilità di un coinvolgimento di soggetti diversi con forme che potrebbero spaziare dalle mere audizioni in conferenza ad una vera e propria partecipazione alle sedute di questa o, addirittura, a sessioni stabili di lavoro su tematiche specifiche (lavoro, infrastrutture, ecc.). L'esame congiunto in sede di conferenza tra l'apparato statale e soggetti ad esso esterni su tematiche di comune interesse potrebbe anzi far immaginare l'approdo a vere e proprie modalità di definizione congiunta di linee d'azione mediante la stipula di atti convenzionali, o l'indizione di conferenze di servizi<sup>(27)</sup>.

È necessario a questo punto soffermarsi su una questione rimasta sullo sfondo, ossia se, alla luce da un lato di una ridefinizione della presenza statale sul territorio, quale quella che scaturisce con la creazione dell'UTG e, dall'altro, dell'istituzione delle cennate conferenze, abbia ancora senso mantenere in vita il CPPA.

Ovvero, se questo debba in siffatta prospettiva considerarsi in qualche modo una esperienza destinata ad esaurirsi e se, addirittura, un suo mantenimento debba ritenersi una inutile duplicazione rispetto alle conferenze.

Vale la pena sottolineare infatti che la dimensione statale su scala provinciale, su cui si specchia il CPPA, è destinata a contrarsi radicalmente stante la confluenza di larga parte di essa nell'UTG. Le esigenze di coordinamento all'interno dell'amministrazione periferica sono infatti destinate a mantenersi quasi esclusivamente su scala regionale. A queste provvederà la conferenza permanente prevista a tale livello.

Sul punto vale la pena sottolineare infatti che fluiscono nel prefetto regionale i compiti riconosciuti al commissario di governo che, com'è noto, s'indirizzano da un lato, all'espletamento della "sovrintendenza" sulle funzioni svolte dalle amministrazioni statali e, dall'altro, al "coordinamento" dell'esercizio di queste con quelle della regione.

Proprio in tema di sovrintendenza, alla sede regionale spetterà provvedere a garantire il "buon andamento" dell'amministrazione statale sul territorio e, ciò in concreto, significherà, ad esempio provvedere ad incentivare e verificare i processi di razionalizzazione e d'innovazione necessari a garantire un'ottimale livello degli apparati statali, garantendo altresì il coordinamento tra questi e le amministrazioni regionali, anche mediante la promozione di raccordi ed intese per la realizzazione di iniziative di comune interesse.

In parallelo, va considerata la crescente esigenza di garantire la legalità, nonché l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

---

<sup>(27)</sup> Scontata risulta l'attribuzione al titolare dell'UTG della facoltà di indire conferenze di servizi laddove una delle strutture periferiche confluite nell'ufficio sia soggetto precedente ovvero sia titolare dell'interesse pubblico prevalente. Vale la pena sottolineare l'opportunità altresì di attribuire al titolare, al fine di garantire effettività all'azione di coordinamento e raccordo ed in piena coerenza con la sua funzione di rappresentante generale dello Stato, la facoltà di attivare tale strumento, su richiesta della Regione o di più enti locali, laddove l'amministrazione precedente o cui è imputata la cura dell'interesse pubblico prevalente sia statale e questa abbia omissis di attivarla. Ciò sia in ipotesi di conferenza istruttoria (art. 14, comma 1, legge 241/1990), che decisoria (comma 2). Una tale previsione, lontano da rischi di una surrettizia ricentralizzazione di competenze, si proporrebbe come un intervento straordinario sostitutivo che consentirebbe, quale soluzione di chiusura, il superamento delle difficoltà di raccordo e coordinamento dei vari soggetti istituzionali coinvolti in un procedimento e delle disfunzioni imputabili al soggetto statale. Le problematiche legate allo sviluppo del modello odierno di conferenza sono ampiamente sviluppate in G. Gardini, *La Conferenza di servizi: natura e scopi. L'evoluzione dell'istituto dalla legge 241/1990 al regolamento sullo sportello unico*, in Regione e governo locale, 1999, n. 6.

Incisività e sistematicità dei controlli ispettivi sono senz'altro i più decisivi strumenti di azione al riguardo e deve ritenersi che in un'ottica di sintesi quale quella cennata essi debbano trovare allocazione nell'UTG e, per esso, nel suo titolare.

In tale ottica, pertanto, può ben immaginarsi un superamento del Comitato ed il passaggio della potestà ispettiva ad esso imputata, cui devono tra l'altro convergere i referti dei servizi di controllo interno, al titolare - che, d'altronde, quale prefetto ne è già titolare in sede provinciale come preposto alla "vigilanza sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni" ai sensi dell'art. 19, R.D. 383/1934 - cui potrebbe essere demandata la costituzione di un organo ispettivo a composizione mista cui affidare l'attività di verifica ed ispezione.

#### *6.4. I rapporti con il sistema delle autonomie. La confluenza delle funzioni del commissario del Governo nel prefetto titolare dell'UTG regionale. Il problema del dimensionamento degli interessi*

S'è detto come la messa in rete delle componenti statali sul territorio, oltre a garantire una razionalizzazione della p.a. statale in ambito locale, costituisce il fisiologico presupposto per la realizzazione di quella funzione di raccordo con il sistema autonomistico che va considerata sempre più essenziale per una effettiva messa in rete dell'area territoriale.

Il quadro positivo a disposizione consente di operare una ricostruzione di tali rapporti ordinandoli distintamente, perlomeno in apparenza, su due scale territoriali.

A contrassegnare il quadro in cui sembra venirsi a collocare il sistema dei rapporti tra Stato ed autonomie, è infatti anzitutto una diversa articolazione di questi a livello provinciale e a quello regionale. È possibile, infatti, sulla base delle norme a disposizione, distinguere le funzioni di collaborazione e supporto agli enti locali, rimesse in via generale agli UTG dall'art. 14 del d.lgvo 300, quali organi periferici dell'Amministrazione dell'interno, dal ruolo di raccordo tra Stato e autonomie rivestito dal prefetto della regione, per conto del Presidente del Consiglio, stante la confluenza in esso della figura del commissario del governo.

Quanto alle funzioni di sostegno s'è detto come queste vadano inquadrare nel ruolo riconosciuto allo Stato di strumento di valorizzazione e crescita del quadro autonomistico, in piena applicazione del principio di sussidiarietà. La imputazione di funzioni amministrative ad un gran numero di soggetti istituzionali, di cui la gran parte (a livello comunale) si caratterizza per il microdimensionamento che ne svantaggia le opportunità organizzative ed economiche, pone infatti, come passaggio centrale per garantire un ottimale esercizio delle funzioni da parte del sistema autonomistico, quello di assicurare primariamente a tali enti minori un'attività di sostegno.

Ciò può andare a prefigurarsi in concreto ad esempio con la messa a disposizione di supporti tecnico-organizzativi. Innanzitutto sul versante della conoscenza, favorendo circuiti che garantiscano capillari flussi informativi sia in senso verticale (centro/territorio), per agevolare l'esercizio oltre che delle competenze amministrative altresì della potestà regolamentare (ad es. in ordine all'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale), che in senso orizzontale, con riguardo sia alle fonti normative in essere (locali e non) che alle risoluzioni applicative adottate da altri enti per agevolare l'individuazione delle soluzioni tecnicamente più adeguate. In parallelo, proprio con riferimento agli enti di più ridotte dimensioni potrebbe prefigurarsi un'attività di supporto consulenziale sia di carattere giuridico (per la stessa predisposizione della disciplina regolamentare che per l'applicazione della legislazione vigente), che organizzativo.

Ma, fermo restando il rilievo di tali funzioni, senz'altro decisivo è il profilo del raccordo con il sistema delle autonomie ed in particolare con le regioni.

La logica della “sintesi” che fa da sfondo alla costruzione dell’UTG guida anche la scelta di procedere all’unificazione delle figure del commissario del governo e del prefetto del capoluogo di regione (art. 11, comma 3, d.lgvo 300/1997).

Quella di unificare nell’UTG tutti i momenti di coordinamento statuali, o meglio, di fare dell’UTG l’organo di coordinamento a competenza generale, riconducendo ad unità, in esso, nell’ottica di una razionalizzazione della presenza statale sul territorio, il sistema binario oggi esistente, a livello periferico, tra prefetto e commissario del governo, è una scelta significativa sotto vari aspetti.

L’unificazione personale delle due figure, reclamata da tempo, dà, è da ritenere infatti, risposta a più esigenze. Innanzitutto a quelle di armonizzazione derivate dalla loro coesistenza e dalla omogeneità sostanziale delle loro funzioni, ma anche al già cennato problema della dimensione e della differenziazione degli interessi, tra il livello provinciale e quello regionale, nonché, infine, a quello di garantire un’interlocuzione con le regioni, oggi di particolare rilevanza.

È noto come il ruolo del commissario, per dettato costituzionale (art. 124), si giochi tutto nella “sovrintendenza” sulle funzioni svolte dagli organi decentrati dello Stato, da esercitarsi con la “collaborazione” dei prefetti, e nel “coordinamento” di queste con quelle delle regioni. La finalità propria della figura è tutta, in sostanza, nell’esigenza di assicurare, a livello regionale, l’adeguatezza dell’azione amministrativa e l’unità di indirizzo (art. 13, legge 400/1988).

A quali sviluppi può portare la confluenza di tale figura in quella del prefetto regionale? Può ipotizzarsi un sistema differenziato di UTG (provinciale/regionale)?

Si è già accennato in precedenza come il sistema policentrico pone un problema di dimensionamento di interessi differenziati.

Vi è da un lato una topografia amministrativa in sede periferica largamente dimensionata su base provinciale che ne impone necessariamente, volendola ricondurre ad unità, una riallocazione, per lo meno allo stato attuale, su tale livello territoriale.

Tale dimensione consente altresì di corrispondere più agevolmente ad un quadro autonomistico fortemente referenziato su scala subprovinciale (comuni ecc.). Ciò dà ragione di un’allocazione dell’UTG sul livello provinciale ed un’attribuzione ad esso dei compiti di sostegno agli enti locali.

Ma vi è, dall’altro, un sostanziale arricchimento del ruolo regionale che ne fa oggi un ente a valenza generale. Ciò impone necessariamente di garantire a tale livello un’interlocuzione diretta e paritaria con lo Stato. A ciò sembra poter dare risposta la confluenza della figura del commissario del governo nell’UTG regionale e la riconduzione nell’alveo di questo della funzione di raccordo con il sistema autonomistico il cui esercizio da parte del Presidente del Consiglio è assicurato, sul territorio, proprio dal commissario, ossia, oggi, dal prefetto regionale.

Vale la pena fare un passo indietro e ripartire da alcune considerazioni in tema di coordinamento prefettizio ed autonomie locali. I CPPA ed i comitati metropolitani hanno rappresentato moduli di coordinamento mirati alle amministrazioni periferiche statali, che hanno visto un coinvolgimento degli enti locali territoriali soltanto in via indiretta e residuale; ciò in considerazione del rispetto del principio di autonomia delle amministrazioni locali che possono liberamente stabilire le forme più idonee di collaborazione ai fini di un’azione coordinata dell’attività amministrativa in rapporto a specifiche finalità<sup>(28)</sup>.

Peraltro, nonostante in termini positivi tale coinvolgimento sia stato limitato alla previsione di intese o di una generica partecipazione degli enti, ciò non è valso ad escludere la possibilità di stabilire

---

<sup>(28)</sup> D’altronde già la legge 142/1990 prevedeva la possibilità che i comuni, sia tra loro che con la provincia, potessero dar luogo a convenzione (art. 24) a contenuto molto ampio, o anche con la Regione, alla stipula di accordi di programma in caso di esercizio coordinato di attività programmatiche finalizzate alla realizzazione di progetti di intervento (art. 27). La stessa legge 241/1990 (art. 15) individuava nella forma patrizia degli accordi tra amministrazioni un modulo di carattere generale per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di comune interesse.

forme di collaborazione con il ricorso a moduli convenzionali nei casi in cui l'azione dei comitati interagisca con quella degli enti locali.

L'entrata a regime delle odierne disposizioni in materia di UTG ripropone in termini decisivi il tema degli accordi tra amministrazione periferica ed enti locali, filtrato oggi dalle funzioni rimesse in materia al titolare, così come ieri lo era dall'attività di coordinamento prefettizio dei comitati.

Sembra possibile immaginare che la funzione di raccordo, supporto e collaborazione con il sistema delle autonomie possa trovare idonea soluzione nella promozione di forme temporanee o stabili di coordinamento degli interessi plurimi e differenziati (accordi, intese, conferenze di servizi), sia a livello regionale che a quello provinciale, con i comuni e con la stessa provincia, finalizzate al miglior rendimento complessivo dell'azione amministrativa ed al soddisfacimento delle istanze locali.

Al di fuori di formule intrusive, occorre in sostanza che l'amministrazione statale si ponga al servizio del sistema locale riscoprendo un ruolo di effettiva collaborazione con i governi locali, che passa anche attraverso la definizione di strumenti (organizzativi/procedurali) che assicurino momenti di confronto interamministrativo.

Obiettivo finale quello di assicurare la cura degli interessi generali, pur calibrandone la risoluzione alla luce delle esigenze espresse dalle singole aree del paese.

La marcata implementazione di funzioni al sistema delle autonomie e, in specie, l'attribuzione agli enti esponenziali delle collettività locali di una competenza generale per la cura degli interessi delle comunità rappresentate, corredata da un'ampia autonomia normativa, organizzativa e finanziaria, non disdice infatti, ma, anzi, accentua l'esigenza di garantire, congiuntamente, funzioni primarie come ad esempio quella della sicurezza pubblica. Si tratta, è evidente, di una funzione che, ponendosi in stretta correlazione con gli interessi fondamentali delle stesse comunità locali, presuppone un esercizio marcatamente cooperato tra Stato e governi locali.

Ma le stesse esigenze di risposta del "sistema" amministrativo, inteso in senso complessivo, alle domande del cittadino, la sua capacità di essere costantemente all'altezza di standard qualitativi elevati, che oggi impongono, a fronte di un'accelerazione dei processi innovativi, la capacità di un rapido adeguamento, forniscono esse stesse un motivo in più per far prefigurare l'opportunità di una sede che svolga un'azione di supporto e sostegno dell'amministrazione locale nell'implementazione dei modelli d'innovazione (organizzativi, gestionali, tecnologici).

Un'esigenza ovviamente più avvertita soprattutto nelle aree più deboli del paese, ma comunque essenziale, un po' ovunque, per gli enti di minori dimensioni.

Un'esigenza questa che richiede un impegno capillare e che quindi può trovare nel livello provinciale un'idonea allocazione anche con il supporto della conferenza permanente, nonché con la previsione di appositi moduli organizzativi da attivare da parte del titolare dell'UTG di propria iniziativa o su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati.

Ma senz'altro decisivo può risultare il ruolo da svolgere a livello regionale.

Orizzontalmente questo può garantire un coordinamento generale delle iniziative attuate e da attuare, il contemperamento delle esigenze di raccordo tra gli enti locali e la regione, nonché il raccordo permanente tra Stato e sistema delle autonomie che già diverse esperienze metropolitane hanno testimoniato nel tempo con la prefigurazione di organi misti cui partecipano non solo gli enti territoriali ma anche i centri di riferimento degli interessi pubblici statali.

Verticalmente il livello regionale, quale punto di snodo tra governo centrale e sistema delle autonomie, offre opportunità rilevanti sul fronte della rappresentazione al livello centrale delle problematiche generali esistenti nell'area regionale e della richiesta di interventi e risorse risolutive.

Non sfugge come proprio l'esigenza di un forte raccordo verticale costituisca un'esigenza ineludibile che viaggia in parallelo con quello orizzontale. Si è dell'avviso infatti che una razionalizzazione complessiva del sistema amministrativo renda fondamentale garantire forme stabili di feed back tra le sedi locali di confronto e quelle istituzionalmente presenti al centro, quali ad esempio le

Conferenze Stato-regioni-Enti locali, al fine di agevolare, sia a favore del governo centrale che dei soggetti del sistema autonomistico, una programmazione ed un indirizzo sempre più adeguato alle problematiche emergenti sul territorio.

## **7. Conclusioni. Possibili lineamenti di costruzione dell'UTG**

I dati fin qui raccolti sia sul profilo strutturale e funzionale, che su quello relazionale esterno dell'UTG, sembrano fornire qualche indicazione per la sua costruzione.

In coerenza con l'ottica di sintesi nella quale si è inquadrato l'Ufficio, risulta senz'altro da scartare l'ipotesi che l'accorpamento degli uffici periferici statali nell'UTG possa significare una mera operazione di addizione di questi a soli fini di una razionalizzazione strutturale. Nonostante una mera riprogettazione organizzativa, già di per sé rilevante a fronte dell'attuale topografia frammentaria dell'amministrazione statale in periferia, potrebbe trovare rispondenza in precise coordinate della delega (basti far riferimento all'art. 12, comma 1, lettera p), è da ritenere che il disegno globale della riforma porti a conclusioni di maggior latitudine.

Da un lato, il refluire delle strutture periferiche delle amministrazioni cennate pone l'UTG nell'ottica di divenire il "polo polifunzionale" dello Stato sul territorio.

In esso, a parte talune funzioni specifiche che rimangono fuori, lo Stato esercita, dopo le dismissioni operate, le residue funzioni di amministrazione attiva in termini "unitari". Quest'accorpamento oltre a rispondere ad esigenze di razionalizzazione delle strutture, senz'altro già di per sé rilevanti, acquista un valore aggiunto se si pone in un'ottica di sinergia funzionale dell'azione di governo statale sul territorio. L'UTG potrebbe in tal senso operare come un trasformatore deputato a convertire la vocazione "tecnica", derivatagli dalle singole aree funzionali, in una "generale" e "strategica". In altri termini, le multipolarità dell'UTG potrebbero ricondursi ad unità con la realizzazione di interventi coerenti sui vari versanti di amministrazione attiva in relazione al quadro territoriale di riferimento.

Ciò consentirebbe di valorizzare la sistematicità degli interventi a favore delle peculiarità del territorio.

Non solo. Ai benefici di tale concentrazione funzionale si aggiungono quelli direttamente legati alla riprogettazione strutturale ed organizzativa che dovrà garantire la concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni unitarie. Si pongono le basi per soluzioni generalizzate dei problemi prima imputati, singolarmente, alle varie strutture, recuperando l'unitarietà specie di quei settori, come quello legato all'informatizzazione, che impongono oggi una loro messa a "sistema" ed una pianificazione unitaria (RUPA). È al riguardo immaginabile l'individuazione di singole strutture di riferimento per la gestione delle risorse, ovvero, distintamente, per quelle umane e per quelle strumentali, nell'ambito delle quali è da ritenere fondamentale prefigurare un'apposita sede per i sistemi informativi. Analogamente, può immaginarsi l'individuazione di un ufficio di ausilio diretto del titolare che curi le esigenze di pianificazione e controllo.

Le esigenze di realizzazione di economie di scala e di coordinamento dell'intera dimensione regionale può far ritenere utile prefigurare, nell'UTG corrispondente a tale livello territoriale, l'istituzione di apposite articolazioni deputate allo svolgimento di attività d'interesse di supporto agli stessi UTG provinciali, quali quelle, ad esempio, di studio e consulenza legislativa.

Ma ulteriori benefici derivano da una prospettazione "esterna" dell'UTG in termini unitari. Sotto tale profilo è ben immaginabile la positiva ripercussione sui rapporti p.a./cittadino di una struttura statale unitaria, che si presenterebbe con un unico *frontoffice* cui questo può riferirsi per l'erogazione di molteplici servizi.

In concreto ciò potrebbe trovare realizzazione con l'istituzione di un unico Ufficio per le relazioni con il pubblico.

In tale contesto i punti di attenzione per un'opportuna costruzione dell'UTG potrebbero quindi essere i seguenti:

- ricomporre la struttura organizzativa nelle sue funzioni, accorpando quelle omogenee;
- rideterminare le attività e le strutture in funzione degli obiettivi;
- rendere trasparenti i centri di responsabilità;
- riprogettare i flussi di lavoro;
- riallocare le risorse valorizzando i *background* professionali;
- valorizzare l'informatica.

Non è qui il caso di addentrarsi in ipotesi progettuali specifiche che tra l'altro possono trovare utili indicazioni già nelle prospettazioni organizzative indagate in seno al Progetto CAMBIA PA, promosso dal Dipartimento della funzione pubblica e dall'AIPA<sup>(29)</sup>.

Vale la pena solo sottolineare conclusivamente come l'UTG pare poter rappresentare una risorsa decisiva nel quadro evolutivo in atto, che vede una progressiva accentuazione delle prospettive funzionali del sistema delle autonomie e, segnatamente, delle regioni. Nella scacchiera del "territorio" l'UTG si pone come un decisivo banco di prova della capacità dello Stato di reggere un confronto adeguato con i governi locali e con le crescenti istanze del Paese.

L'UTG, in tali complesse prospettive, può utilmente porsi come baricentro di un sistema amministrativo il cui asse oggi è sempre più spostato sul territorio.

Si tratta peraltro di una risorsa che richiede investimenti soprattutto potestativi, ossia forte volontà di dotarlo di strumenti organizzativi e di azione che lo pongano effettivamente in grado di dar sviluppo alle potenzialità di cui è portatore e di porsi utilmente ed armonicamente nel quadro delle riforme in atto volte a dare massimo rilievo ai principi di decentramento, autonomia e sussidiarietà. Il rischio, diversamente, abdicando ad una funzione profondamente rifondativa della presenza statale sul territorio a favore di un mero restyling dell'amministrazione periferica, è quello di condurla in una situazione asfittica, dequotandola ulteriormente a tutto vantaggio di un suo progressivo slittamento verso i governi locali. Anche qui, in altri termini, siamo in bilico tra opportunità e rischi.

---

<sup>(29)</sup> In seno al Progetto CAMBIA P.A., promosso per favorire le attività di gestione del cambiamento organizzativo e tecnologico nelle amministrazioni, in attuazione dei provvedimenti legislativi che hanno interessato il sistema pubblico, segnatamente delle c.d. leggi Bassanini, e la realizzazione della RUPA, è stata elaborata nel corso del 1999, con l'ausilio di un apposito team di consulenza (CONSIEL S.p.A., Galgano, ECAR) un'ipotesi progettuale di costruzione dell'UTG, che ha proceduto all'individuazione delle modalità organizzative e strutturali attraverso le quali realizzare la concentrazione delle strutture periferiche dello Stato di cui all'art. 11, decreto legislativo n. 300. Tale studio ha fatto seguito ad una ipotesi di lavoro elaborata nell'annualità precedente del Cambia P.A. che ha avuto ad oggetto la verifica delle modalità più congrue di esercizio da parte delle prefetture di un ruolo di collaborazione a favore delle autonomie locali, in vista dell'agevolazione del generale processo di trasformazione prefigurato dalla riforma del 1997.