



SSAI – Scuola Superiore Amministrazione dell'Interno

I Corso per Consiglieri di Prefettura

**IL RUOLO DEL PREFETTO ALLA LUCE DELLA
RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

Dottoressa Germana Falcone

Anno Accademico 2005-2006

INDICE

<i>INDICE</i>	1
<i>CAPITOLO I</i>	2
<i>L'evoluzione del ruolo del Prefetto dall'Unità d'Italia alla riforma del Titolo V</i>	
<i>Parte II Cost.</i>	2
<i>I. 1. Profilo storico dell'istituto prefettizio.</i>	3
<i>CAPITOLO II</i>	13
<i>L'ordinamento regionale e locale dalla Costituzione del 1948 alla l. cost. 3/2001.</i>	13
II. 1. L'impatto del nuovo Titolo V Cost. sull'istituto prefettizio.	14
II. 2. L'ordinamento regionale e locale dalla Costituzione agli anni Novanta..	19
II. 3. Gli anni Novanta: la riforma Bassanini e il federalismo amministrativo. Il rafforzamento dell'istituto regionale.	27
<i>CAPITOLO III</i>	34
<i>Il ruolo del Prefetto in seguito alla riforma del Titolo V Parte II Cost.</i>	34
III. 1. La Riforma del Titolo V Parte II Cost. e il ruolo del Prefetto. La funzione prefettizia di coordinamento e il potere sostitutivo.	35
III. 2. Il principio di leale collaborazione.....	47
III. 3. L'art. 10 l. 131/2003: la previsione del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.	57
<i>Bibliografia</i>	73

CAPITOLO I

L'evoluzione del ruolo del Prefetto dall'Unità d'Italia alla riforma del Titolo V Parte II Cost.

I. 1. Profilo storico dell'istituto prefettizio.

La problematica relativa al ruolo del Prefetto alla luce della riforma del Titolo V Parte II Cost. richiede una preventiva disamina in ordine all'evoluzione del rapporto tra Governo centrale e Governo locale, ovvero del modo in cui si è configurato il ruolo del Prefetto a partire dal 1861 fino a giungere all'epoca attuale.

Infatti, il Prefetto, in conformità con la propria natura istituzionale, è inserito nel rapporto tra centro e periferia. Il legame tra l'istituto prefettizio ed il rapporto tra centro e periferia trova conferma nel fatto che le norme fondamentali relative al su menzionato istituto sono sempre state contenute nella legge comunale e provinciale. Ciò avviene anche attualmente, come risulta dalla lettura dell'art. 273 c. 5 decreto legislativo 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in base al quale, fino all'entrata in vigore di specifica disposizione in materia, emanata ai sensi dell'art. 11 l. 59/1997, resta fermo il disposto dell'art. 19 R.D. 383/1934 (con cui venne approvato il Testo Unico della legge comunale e provinciale), relativo alle funzioni svolte dal Prefetto, per la parte compatibile con l'ordinamento vigente.¹

La relazione sussistente tra il Prefetto e gli enti locali trova espressione nella definizione legislativa dell'istituto, in base alla quale il Prefetto rappresenta il potere esecutivo nella Provincia.² In tale definizione sono, quindi, presenti il centro, ovvero il Governo, e la periferia, ovvero il territorio provinciale, nel quale il Prefetto esercita le sue funzioni.

¹ Cfr. E. Gustapane, *Il rapporto centro- periferia e l'istituto prefettizio*, in *Nuova Rassegna*, n. 5/2003, Firenze, pag. 446.

² Per tale definizione cfr. l'art. 19 R. D. 383/1934, richiamato dall'art. 273 c. 5 decreto legislativo 267/2000.

D'altra parte, è stato anche osservato che la storia dell'istituto prefettizio deve essere analizzata in relazione all'evoluzione dell'amministrazione italiana, in quanto le trasformazioni che esso ha subito a livello istituzionale trovano corrispondenza nelle trasformazioni che l'amministrazione, in particolare quella locale, ha avuto nell'ambito dei diversi ordinamenti che si sono succeduti dall'Unità d'Italia all'epoca attuale.³

In particolare, si è notato che, nel primo decennio della storia unitaria, il Prefetto era un rappresentante della ristretta classe politica dominante e, per tale motivo, era frequente l'osmosi tra le cariche elettive e quella prefettizia. Anche nelle zone del Paese più contrarie e dominate dai notabili locali la figura del Prefetto, rappresentante del Governo centrale la cui principale funzione era quella di controllare le amministrazioni locali, venne accettata.

Essa trovava la sua ragion d'essere nella necessità di garantire l'unità nazionale e contrastare le spinte centrifughe che si manifestavano nel regno d'Italia appena costituito.

Il valore dell'unità nazionale era, quindi, fondamentale, era un valore culturale che doveva essere affermato ed entrare nella coscienza nazionale. Pertanto, soprattutto le istituzioni pubbliche dovevano essere informate al principio dell'unità. Coerentemente, il massimo esponente della scuola di diritto pubblico italiana, Vittorio Emanuele Orlando, affermò la concezione dell'unità dell'Amministrazione pubblica, che faceva interamente capo allo Stato e della quale erano parte essenziale le amministrazioni locali ad esso legate organicamente. Questo concetto totalizzante dell'Amministrazione, che non

³ Cfr. C. Meoli, *Il Prefetto fra Stato centrale e ceti dirigenti locali*, in *Nuova Rassegna*, Anno LXXVIII, n. 20/2004, Firenze, pagg. 2321 e segg.

consentiva soggettività distinte rispetto a quella dello Stato, è entrata nella cultura giuridica italiana, attraverso l'affermazione del principio dell'unità organica dell'Amministrazione, che fa tutta capo allo Stato e può essere esercitata direttamente dallo Stato mediante i suoi organi oppure, indirettamente, tramite gli enti locali, qualificati "enti autarchici". Si afferma, in tal modo, una concezione monista dell'Amministrazione pubblica.

Nell'ambito di questo monismo istituzionale, connesso all'esigenza di garantire l'unità politica appena conseguita, appariva necessario comprimere l'autonomia municipale, con l'affermazione di un assetto centralistico del potere pubblico. I Prefetti furono, quindi, una ristretta élite di diretti collaboratori del Ministro, di suoi uomini di fiducia nelle province, che svolgevano il delicato compito di governare a livello locale. Tale funzione di governo richiedeva un'affinata sensibilità politica piuttosto che una cultura giuridico- amministrativa.

Nella fase immediatamente successiva all'unificazione, il Prefetto fu, quindi, uno strumento decisivo della centralizzazione, svolgendo un'attività di alfabetizzazione istituzionale nei confronti degli enti locali e favorendo il consolidamento dell'unità nazionale non sempre radicata nelle coscienze.⁴

E' stato osservato che il ruolo del Prefetto, in questo periodo, appariva fondamentale in relazione al sistema delle autonomie locali delineato dalla legge comunale e provinciale del 1865, in quanto rappresentava il potere esecutivo in tutta la Provincia, provvedeva all'esecuzione delle leggi, sovrintendeva alla pubblica sicurezza, potendo anche disporre della forza pubblica e richiedere l'intervento della forza armata, e vigilava sull'andamento di tutte le pubbliche

⁴ Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861- 1993)*, Bologna, 1996, pagg. 80-81.

amministrazioni. Inoltre, presiedeva la deputazione provinciale, per cui doveva, essendo posto a capo di essa, garantire l'aderenza della politica provinciale a quella del Governo centrale ed a lui direttamente, oppure alla deputazione provinciale che egli presiedeva, erano attribuiti i principali controlli sugli enti locali: il collegamento che, in tal modo, si istituiva tra l'amministrazione dell'Interno, i Prefetti e gli enti locali era una caratteristica peculiare del sistema delle autonomie locali.⁵

Va, comunque, rilevato che il monopolio istituzionale delle relazioni tra centro e periferia, attribuito nominalmente al Prefetto, cominciò ad attenuarsi con l'istituzione nel 1867 da parte del Ministero della Pubblica Istruzione dei Provveditorati agli studi, uffici su base provinciale in diretta relazione con il Ministero, e nel 1869 delle Intendenze di finanza, dipendenti in via diretta dal Ministero delle Finanze. Si venne, pertanto, a configurare un sistema caratterizzato dal fatto che soltanto alcuni Ministeri oppure alcune funzioni erano soggette al coordinamento prefettizio, mentre in altri casi il collegamento tra centro e periferia prescindeva del Prefetto, come avvenne, oltre che nei casi del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero delle Finanze, in quelli del Genio Civile, delle Poste e dei Telegrafi e dell'amministrazione forestale.⁶

Successivamente, con l'avvento al potere della sinistra storica ed, in particolare, nel periodo in cui governò Crispi, rispetto al primo periodo della storia unitaria l'amministrazione pubblica cominciò ad avere maggiore

⁵ Cfr. G. Melis, *op. cit.*, pagg. 75 e segg.

⁶ Cfr. G. Melis, *op. cit.*, pagg. 85- 86. In tal senso si esprime anche R. Martucci, *Dal Prefetto napoleonico al Prefetto italiano*, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, N. 29- 30- 31/2003, pag. 38, che sottolinea che alcuni importanti Ministeri, ovvero quelli delle Finanze, dei Lavori Pubblici e dell'Istruzione si dotarono di strutture periferiche non subordinate all'autorità prefettizia.

consistenza, in quanto crebbero gli apparati e l'organizzazione divenne più complessa.⁷

In tale contesto, il ruolo del Prefetto fu molto rilevante, perché costituì il punto di riferimento di tutta l'amministrazione statale. Infatti, anche se dipendeva gerarchicamente dal Ministro dell'Interno, poteva essere investito anche di problematiche riguardanti gli altri Ministeri, che non avevano un proprio organo periferico in provincia.

In età crispina, i Prefetti divennero una classe omogenea e consistente, alla quale venne richiesto un impegno crescente in diversi ambiti, come quello dell'ordine pubblico, del controllo delle amministrazioni locali e delle istituzioni di assistenza e beneficenza.

Per quanto concerne i controlli sugli atti degli enti locali, intorno ai quali si riassume il rapporto tra centro e periferia, è stato notato che, in seguito alla legge comunale e provinciale del 1888, confluita nel Testo Unico del 1889, essi furono demandati alla Giunta provinciale amministrativa (Gpa), che era presieduta dal Prefetto e di cui facevano parte anche due consiglieri di Prefettura. Questa previsione costituiva una conferma della rilevanza del ruolo svolto dal Prefetto e del suo rapporto con il sistema delle autonomie locali.⁸

L'evoluzione dell'istituto prefettizio e dell'assetto dell'amministrazione continua nell'età giolittiana, coincidente con il primo quindicennio del Novecento.⁹

In questa fase, in attuazione degli indirizzi di una politica ispirata ai principi del *welfare State*, si realizzò un intervento pubblico in nuovi settori della

⁷ Cfr. C. Meoli, *op. cit.*, pag. 2323.

⁸ Cfr. G. Melis, *op. cit.*, pagg. 152- 154.

⁹ Cfr. C. Meoli, *op. cit.*, pagg. 2323- 2324.

vita associata, per cui aumentò il numero degli uffici e degli enti operanti sul territorio con una crescita complessiva delle dimensioni dell'apparato pubblico. In tale quadro, il ruolo del Prefetto risultò ridimensionato, poiché a livello locale doveva rapportarsi con nuovi soggetti ed affrontare nuove problematiche in una dinamica di rapporti che spesso erano molto conflittuali. E' stato, comunque, sottolineato che i compiti assegnati da Giolitti a quest'organo, tra i quali particolare rilievo avevano il controllo politico delle elezioni e la gestione dei conflitti sociali, richiedevano doti ormai tipiche di un funzionario di grande esperienza amministrativa, quali la sensibilità politica e l'equilibrio.

Da altra fonte è stato messo, al contrario, in rilievo che, nel periodo giolittiano, le funzioni svolte dal Prefetto aumentarono, in particolare nei nuovi settori di intervento statale. Egli fu, infatti, impegnato nell'ambito della politica di mediazione governativa nei conflitti di lavoro e fu il rilevatore delle principali trasformazioni dell'economia. Fu anche un indispensabile punto di riferimento per gli enti locali in un'epoca caratterizzata dall'espandersi delle loro funzioni sociali. In particolare, l'applicazione delle nuove leggi varate tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento concernenti il lavoro delle donne e dei fanciulli, l'emigrazione, le ferie obbligatorie, la prevenzione infortunistica e le pensioni operaie determinò la necessità di un'attività di vigilanza, controllo e repressione da parte dei Prefetti, che costituiva un'assoluta novità.¹⁰

Durante il periodo fascista, anche se acquistò rilievo un nuovo protagonista dei rapporti tra centro e periferia, ovvero il partito fascista con il segretario federale, che lo rappresentava a livello locale, i Prefetti rimasero al

¹⁰ Cfr. G. Melis, *op. cit.*, pag. 203.

centro della vita provinciale. Per evitare che l'organizzazione prefettizia si disintegrasse a causa delle pressioni del partito fascista in sede provinciale, tale organizzazione fu conservata e rafforzata. Per questo motivo, Mussolini non diede luogo ad una fusione tra l'apparato prefettizio e l'organizzazione del partito, come avvenne nella Germania nazista, ma conservò una distinzione tra le due istituzioni, in modo che ognuna di esse controllava l'altra ed era responsabile verso di lui.¹¹

Nel periodo fascista, i Prefetti continuarono comunque ad avere una posizione di notevole prestigio e di potere effettivo a livello provinciale, anche se spesso in antagonismo con i gerarchi locali dei partiti.

In considerazione della eterogeneità di provenienza che li caratterizzava, i Prefetti, inseriti nell'ambito di un'amministrazione pubblica sempre più in evoluzione, come dimostrano la crescita degli apparati ministeriali, degli enti pubblici e, in particolare, delle cosiddette amministrazioni parallele, non avvertivano più lo spirito di appartenenza ad un corpo. Tuttavia, essi conservavano il loro ruolo di rappresentanti del Governo a livello provinciale, con significativi e penetranti poteri di controllo sulle amministrazioni locali.

Da altra fonte è stato sottolineato che, nel periodo fascista, si ebbe un rafforzamento della figura del Prefetto che, definito in una celebre circolare del 3 giugno 1923 l' "unico rappresentante dell'autorità (del) Governo nella Provincia", fu inizialmente utilizzato da Mussolini come l'essenziale contrappeso rispetto agli invadenti ras fascisti nelle Province. Tuttavia, in seguito alla l. 3 aprile 1926 n. 669, riguardante l'estensione delle attribuzioni dei Prefetti, la supremazia del

¹¹ Cfr. C. Meoli, *op. cit.*, pag. 2324.

Prefetto su tutte le altre cariche e autorità provinciali diventò il punto fermo di una politica più generale, diretta a costruire quel particolare regime autoritario. Il titolo di “eccellenza” con cui era appellato e la precedenza nelle pubbliche cerimonie rispetto ai Presidenti delle Corti d’Appello e ai comandanti generali dei corpi d’armata, la targa “Palazzo del Governo” imposta in tutti gli edifici che ospitavano le Prefetture costituirono soltanto i segni esteriori del rilievo dell’istituto prefettizio in questa fase storica, durante la quale i Prefetti furono chiamati ad una collaborazione personale con Mussolini anche in via diretta, attraverso i periodici rapporti davanti allo stesso.¹²

Successivamente, in seguito alla seconda guerra mondiale e alla caduta del regime fascista, in sede di dibattito istituzionale diretto all’attuazione del nuovo ordinamento costituzionale dello Stato, si discusse se mantenere oppure sopprimere l’istituto prefettizio, che non sembrava corrispondere alle tendenze di decentramento che cominciavano ad affermarsi ed appariva corresponsabile degli eccessi del regime fascista. I maggiori contrasti ed incertezze si registrarono durante i lavori volti alla redazione del testo della Costituzione; essi furono superati con una sorta di tacito compromesso, che condusse ad un abbandono della questione che si sarebbe dovuta risolvere in sede di legislazione ordinaria, in quanto si riconobbe che essa non aveva valenza costituzionale. In tal modo, l’istituto prefettizio fu mantenuto anche nel nuovo ordinamento.¹³

¹² Cfr. G. Melis, *op. cit.*, pag. 355.

¹³ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *Il Prefetto della Repubblica, Tra Istituzioni e Società*, Rimini, 2005, pagg. 99 e segg.

Con la Costituzione repubblicana si è, peraltro, realizzato il passaggio da un ordinamento di tipo monistico ad uno di tipo pluralistico, basato su una visione policentrica del potere pubblico.¹⁴

In questo mutato quadro, è particolarmente rilevante l'art. 5 Cost., che riconosce le autonomie locali e valorizza a livello politico- istituzionale il ruolo degli enti locali; fino all'avvento della Costituzione del 1948 tale ruolo era rimasto indifferenziato rispetto all'azione dello Stato, nella quale essi si identificavano.

La Costituzione ha, quindi, introdotto un modello di Stato basato sul pluralismo autonomistico. In relazione a tale contesto, caratterizzato dal fatto che gli enti locali sono divenuti soggettività pubbliche distinte dallo Stato, dotate di poteri autonomi, il ruolo del Prefetto assume una diversa fisionomia.

Tale ruolo deve essere analizzato in relazione a due diversi aspetti, ovvero quello concernente l'amministrazione statale periferica e quello riguardante gli enti locali.

Sotto il primo profilo, rileva il decreto legislativo 300/1999, che ha riorganizzato i Ministeri ed, in particolare, l'art. 11 di tale decreto, modificato con decreto legislativo 29/2004, che ha attribuito alla Prefettura- Ufficio Territoriale del Governo (UTG) il compito di assicurare l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato.

In ordine alle amministrazioni locali, il Prefetto deve assicurare la leale collaborazione da parte degli uffici statali periferici.

¹⁴ Cfr. C. Meoli, *op. cit.*, pagg. 2322 e segg.

La nuova dimensione assunta della funzione prefettizia acquista una maggiore consistenza in conseguenza della riforma del Titolo V Parte II Cost., che ha rinnovato l'assetto delle autonomie.

In seguito alla su menzionata riforma il principio di leale collaborazione è divenuto un principio costituzionale (art. 120 Cost.), che deve informare l'azione dei pubblici poteri a livello locale. Il Prefetto deve agire per assicurarne il rispetto, potendo richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza (art. 1 del decreto legislativo 29/2004).

Attualmente, i Prefetti devono, quindi, interpretare in modo nuovo la loro funzione più antica, ovvero quella di essere organi del Governo rispetto alle popolazioni e organi di queste rispetto al Governo. Infatti, in seguito alla riforma del Titolo V Cost., lo Stato centralizzato è divenuto Stato delle autonomie: nel mutato quadro, il nuovo centro non è la burocrazia ministeriale, spesso lenta e distante, ma la periferia, nella quale si verificano le diverse problematiche e gli stessi enti rappresentativi delle comunità le affrontano allo scopo di risolverle.

In tale contesto, il Prefetto è soprattutto un organo titolare di funzioni dirette a far conoscere tempestivamente alle Autorità del centro situazioni locali di difficoltà e disagio, per promuoverne la soluzione, svolgendo, quindi, una rilevante funzione di collegamento fra centro e periferia.

CAPITOLO II

L'ordinamento regionale e locale dalla Costituzione del 1948 alla l. cost. 3/2001.

II. 1. L'impatto del nuovo Titolo V Cost. sull'istituto prefettizio.

E' stato osservato che il ruolo del Prefetto deve essere analizzato in relazione alla riforma realizzata con l. cost. 3/2001, che ha apportato rilevanti modifiche al Titolo V Parte II Cost.¹⁵

Si pone, infatti, il problema di verificare se si siano costituiti per gli enti locali altri canali di dialogo e di intermediazione con il centro, rappresentato dallo Stato e dalla Regione, oltre a quello costituito dal Prefetto. Quest'ultimo, in quanto rappresentante del potere esecutivo nella Provincia, era il canale più adatto ai fini della trasmissione al Governo e alla Regione delle istanze della comunità locale, per ottenerne il sostegno.

La riforma del Titolo V Parte II Cost. ha modificato i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali; infatti, dal nuovo testo dell'art. 114 Cost., che afferma che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", si ricava che attualmente gli enti che costituiscono la Repubblica sono costituzionalmente paritari. In tale contesto, gli enti locali fruiscono di nuovi strumenti per la rappresentanza e la tutela dei propri interessi, essendosi consolidati gli istituti costituiti dalla Conferenza Stato- Città- Autonomie locali e dalla Conferenza Unificata, oltre che dalla Conferenza Stato- Regioni, già previsti da legge ordinaria dello Stato. Con l'art. 7 l. cost. 3/2001 è stato, inoltre, previsto il Consiglio delle autonomie locali: l'art. 123 ultimo comma Cost., aggiunto dall'art. 7 su menzionato, stabilisce che lo statuto regionale

¹⁵ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *op. cit.*, pagg. 439 e segg.

disciplina il Consiglio delle autonomie locali, “quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”.

Considerando la nuova posizione degli enti locali nel nostro ordinamento ed il conseguente mutato quadro relazionale, si può discutere se vi siano ancora margini di intervento per il Prefetto e quali strumenti egli possa adoperare in un sistema caratterizzato dalla pari dignità dei diversi enti, che pretendono che ogni condotta si attenga a regole precise allo scopo di evitare che siano lese le rispettive sfere di autonomia.

Tale questione si pone perché, come risulta dalla storia dell'istituto prefettizio, il Prefetto ha operato in sinergia con gli enti che sono espressione del territorio della Provincia ed, in particolare, con i Comuni. Ciò è stato sottolineato, ad esempio, dal Prefetto De Feis, nella sua audizione come Segretario generale dell'A.N.F.A.C.I., nella seduta del 18 settembre 1990, davanti alla Commissione I della Camera dei Deputati “Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni”; egli ha evidenziato che l'Amministrazione dell'Interno si caratterizza fin dalle origini proprio ed esclusivamente per la funzione di amministrazione civile, con la conseguenza che si può dire che “l'esistenza stessa del Ministero dell'Interno si è dispiegata nel tempo attraverso un intreccio vivo e costante con le vicende delle comunità locali”. Se, quindi, sono recisi i legami con la realtà del territorio in cui il Prefetto esplica le sue funzioni, vi è il rischio di un profondo mutamento dell'istituto prefettizio, con un appiattimento sulla funzione di polizia, venendo meno la sua funzione generalista.

Vi sono, comunque, secondo quanto è stato notato, delle ragioni in base alle quali si può ritenere che l'istituto prefettizio avrà un ruolo da protagonista anche nel mutato contesto ordinamentale.

Innanzitutto, sussiste, da un lato, una forma di timore nei confronti delle Regioni e del pericolo del consolidarsi di una sorta di centralismo regionale, in luogo di quello statale ormai venuto meno; tale forma di timore è attualmente rafforzata dal riconoscimento, ad opera del legislatore costituzionale, della generale competenza legislativa delle Regioni in tutte le materie non attribuite espressamente alla legislazione statale esclusiva ex art. 117 c. 2 Cost. In tale quadro, il Prefetto può operare in funzione di garanzia degli enti locali nei riguardi delle Regioni.

Dall'altro lato, assumono rilevanza i compiti assegnati *medio tempore* dalla legge La Loggia n. 131/2003 al Ministero dell'Interno per l'attuazione di significativi aspetti introdotti con la riforma del Titolo V Cost., alcuni dei quali concernenti proprio l'autonomia normativa degli enti locali. Rilevano, inoltre, le attribuzioni istituzionalmente spettanti al su menzionato Ministero con riguardo alle problematiche del territorio, la cui risoluzione spetta comunque alle Prefetture- U.T.G.

Tenendo conto del nuovo modello policentrico, risultante dalla riforma del Titolo V Cost., e della riforma dell'amministrazione statale centrale e periferica, nel frattempo realizzata, è, quindi, necessario, ripensare in modo diverso al ruolo del Prefetto. Questi non deve essere più ritenuto il rappresentante del potere centrale, arrogante ed intrusivo, ma l'organo disponibile ed aperto, che, in considerazione dell'effettiva presenza sul territorio provinciale e della visione

globalizzante dell'interesse pubblico, può costituire un efficace sostegno alle istanze di progresso e sviluppo della comunità locale, in base al principio di leale collaborazione.

Bisogna, pertanto, ricercare schemi innovativi all'interno dei quali inquadrare il rapporto fra l'istituto prefettizio, le autonomie locali e gli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, salvaguardando la sfera di autonomia degli enti locali e l'autonomia funzionale ed organizzativa riconosciuta alle amministrazioni periferiche dello Stato, che operano sul territorio provinciale. Queste ultime non sono gerarchicamente subordinate rispetto all'organo di Governo, con la conseguenza che il Prefetto dovrebbe evitare di esercitare forme di coordinamento improduttive e causa di conflitti fra organi dello Stato.

L'attività prefettizia dovrebbe, pertanto, essere rivolta al dialogo tra le istituzioni, allo scambio di notizie, alla collaborazione fra le stesse e alla ricerca di comportamenti condivisi, nell'interesse della comunità provinciale.

Considerando tali profili, si può sostenere che, anche nel contesto attuale, il Prefetto svolga un ruolo molto rilevante per assicurare la governabilità, intesa con riferimento al profilo della concreta possibilità per il potere esecutivo di realizzare le proprie politiche, incidendo concretamente ed in modo tempestivo sulla realtà. A tal fine, bisogna che vi sia una maglia operativa che assicuri l'effettività della funzione di governo, ovvero la concreta capacità dell'Esecutivo di attuare le politiche di governo e realizzare gli obiettivi prefissati. L'Esecutivo deve avvalersi di una "rete di governo", una "rete" di articolazioni periferiche che assicuri ai livelli decisionali centrali le informazioni concernenti la conoscenza,

l'analisi e la valutazione della realtà sociale in relazione alla quale i livelli istituzionali centrali e locali operano, e che veicoli le risposte operative.¹⁶

Nel nostro ordinamento le Prefetture hanno sempre svolto la funzione di rete di governo per collocazione istituzionale e per lunga esperienza e tradizione. D'altra parte, ciò si spiega considerando che l'istituto prefettizio nasce con lo Stato moderno con la peculiare caratteristica di essere il cardine dell'Amministrazione dello Stato moderno sul territorio in quanto strumento dell'azione governativa.

Nel proprio ambito di competenza territoriale, pertanto, il Prefetto, da un lato, esegue le direttive del potere centrale e, dall'altro, svolge un'attività informativa verso il centro ed utilizza le conoscenze acquisite per fare emergere le potenzialità di sviluppo rimaste inesprese. In tal modo, egli diventa, con il Governo centrale, promotore della crescita civile, sociale, culturale ed economica dello Stato.

Anche in seguito alla riforma del Titolo V Cost. il Prefetto può svolgere un ruolo rilevante, sia perché, come terminale periferico dello Stato, risulta coinvolto nell'esercizio di compiti e funzioni relative alle materie che il nuovo art. 117 c. 2 Cost. attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato, sia perché svolge la funzione di garante della pace sociale, con la conseguenza che, anche nel mutato contesto ordinamentale, si può ritenere che possa contribuire a garantire la governabilità.

¹⁶ Cfr. M. Moscatelli, *L'istituto prefettizio e la governabilità*, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, n. 32- 33/2003, pagg. 78 e segg.

II. 2. L'ordinamento regionale e locale dalla Costituzione agli anni Novanta.

La rilevanza del ruolo del Prefetto, che, come è stato sottolineato, sussiste anche nel quadro della riforma adottata con l. cost. 3/2001, richiede un'indagine in prospettiva storica per verificare il modo di atteggiarsi delle autonomie territoriali anteriormente alla riforma del Titolo V Cost. e successivamente ad essa.

Un fondamentale punto di partenza è costituito dall'art. 5 Cost., che, nell'ambito del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, afferma che quest'ultima riconosce e, soprattutto, promuove le autonomie locali, consacrando la concezione pluralistica dell'ordinamento dello Stato, che trova la sua articolazione nel Titolo V Parte II Cost. Quest'ultimo indicava anche gli strumenti di controllo e le forme di garanzia relativi all'attività di governo del sistema delle autonomie.¹⁷

Dalla lettura della Costituzione risulta, quindi, che essa fonda lo Stato su un sistema pluralistico, ad alto contenuto autonomistico, basato, ex art. 114 Cost., sulle Regioni, le Province e i Comuni. Infatti, l'art. 5 Cost. poneva le premesse ideologiche e metodologiche per la trasformazione dello Stato in senso pluralistico, essendo lo Stato costituito da soggetti politici diversi, attraverso l'affermazione che “la Repubblica... attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

Alla Regione era riconosciuta un'autonomia connessa alla sua funzione politica, consistente nella capacità di scelta e di indirizzo nell'azione di governo

¹⁷ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *op. cit.*, pagg. 443 e segg.

dell'ente; espressione dell'autonomia politica sono i poteri attribuiti espressamente dalla Costituzione alla Regione, concernenti l'esercizio di alcuni diritti ed il funzionamento dello Stato- ordinamento, quali la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica ex art. 83 Cost. e il potere di fare proposte di legge alla Camere ex art. 121 c. 2 Cost.

Le Regioni avevano anche un'autonomia normativa, consistente nella capacità di emanare leggi e regolamenti nelle materie riconosciute di loro competenza oppure delegate dallo Stato.

Come è stato osservato, in sede di assemblea costituente si registrarono due correnti estreme, una delle quali sosteneva che dovesse essere attribuita una potestà legislativa esclusiva alle Regioni, l'altra che propugnava l'attribuzione di una potestà legislativa di mera attuazione delle leggi statali. Tra le due tesi contrapposte prevalse una soluzione di compromesso, in base alla quale era possibile individuare tre tipi di potestà legislativa regionale, ovvero la potestà legislativa esclusiva oppure piena, la potestà legislativa concorrente o ripartita e la potestà legislativa di attuazione delle leggi dello Stato.¹⁸

Le leggi regionali erano sottoposte al controllo del Governo, nelle forme previste dall'art. 127 Cost., attraverso l'apposizione del visto del Commissario del Governo nella Regione, entro trenta giorni dalla comunicazione al Commissario del testo di legge approvato dal Consiglio regionale

L'autonomia regionale trovava un altro aspetto qualificante nella potestà statutaria, relativa alla capacità di autorganizzazione di questi enti. Nel quadro della loro capacità organizzativa si collocava anche la potestà regolamentare,

¹⁸ Cfr. F. Caringella, *Il diritto amministrativo*, Napoli, 2002, pagg. 436-437, che delinea i tre diversi tipi di potestà legislativa.

riconosciuta alla Regione nelle materie di sua competenza ed in quelle delegate dallo Stato per l'esecuzione.

Facevano capo alle Regioni le funzioni amministrative correlate alle materie rientranti nella loro competenza legislativa, in base all'art. 117 Cost., oppure per le Regioni a statuto speciale, in base ai rispettivi statuti, o connesse alle materie delegate o decentrate dallo Stato.

L'art. 118 Cost., enunciando il principio del parallelismo delle funzioni, prevedeva che spettavano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nell'articolo precedente, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che potevano essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

L'autonomia amministrativa della Regione, anche in relazione alle materie di propria competenza, cedeva davanti al principio che la funzione doveva essere esercitata dall'ente che, localmente, poteva soddisfare in modo più adeguato l'interesse da amministrare, per la vicinanza territoriale dell'interesse stesso. Tale principio anticipava il principio di sussidiarietà, che è stato successivamente formulato nel diritto comunitario¹⁹ e costituzionalizzato con legge costituzionale 3/2001, venendo inserito nel Titolo V Parte II Cost.

L'art. 118 c. 3 Cost., in base al principio per cui le funzioni amministrative dovevano essere esercitate dall'ente che potesse soddisfare in modo più adeguato l'interesse da amministrare, stabiliva che le funzioni regionali dovevano essere esercitate normalmente attraverso la delega alle Province, ai Comuni e agli altri

¹⁹ Il principio di sussidiarietà venne sancito per la prima volta, con riguardo alla materia ambientale, dall'art. 130 R4 dell'Atto unico europeo del 1986. Cfr. a tale proposito F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pag. 910.

enti locali, per cui soltanto eccezionalmente la Regione poteva agire direttamente nell'esercizio della funzione di cui era titolare.

In base all'art. 118 c. 2 Cost. lo Stato poteva con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

In relazione agli atti amministrativi emanati dalle Regioni, nell'esercizio delle funzioni proprie e delegate, era previsto un controllo di legittimità, esercitato in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. Tale legge poteva, in determinati casi, ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale (art. 125 c. 1 Cost.).

Il sistema dei controlli sugli atti amministrativi regionali, incidendo sulla loro efficacia, era ritenuto dalla dottrina uno strumento attraverso il quale lo Stato si ingeriva nell'attività delle Regioni, limitando la loro autonomia.

Un altro aspetto dell'autonomia regionale era quello relativo all'autonomia finanziaria, la cui concreta determinazione era rimessa alla legge ordinaria statale, che avrebbe dovuto anche coordinarla con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni ex art. 119 Cost.

Per quanto concerne gli enti locali, l'art. 5 Cost., come già detto, riconosce e promuove le autonomie locali; essi hanno, quindi, un ruolo di soggetti politici attivi nel sistema ordinamentale dello Stato, tutelando e rappresentando gli interessi fondamentali delle comunità territoriali in essi insediati.

Le disposizioni contenute nel Titolo V Parte II Cost., relative agli enti locali, si limitavano a delineare i contorni dell'autonomia degli enti locali e ad affidare alla legge ordinaria l'attuazione concreta di tale autonomia. Infatti, l'art.

128 Cost. affermava che le Province e i Comuni erano enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinavano le funzioni. Da tale norma e dalle altre contenute nel su menzionato Titolo V Cost. si ricavava che agli enti locali era attribuita una potestà esclusivamente amministrativa, che le relative funzioni dovevano essere individuate con leggi ordinarie generali dello Stato che ne dovevano indicare estensioni e limiti, anche se nel pieno rispetto del principio di autonomia garantito dalla Costituzione. Le funzioni potevano essere distinte in funzioni proprie e funzioni delegate dallo Stato e dalle Regioni.²⁰

Va anche rilevato che il legislatore costituzionale qualificava le Province e i Comuni circoscrizioni di decentramento statale e regionale (art. 129 Cost.), per cui lo Stato e le Regioni potevano decentrare ad esse particolari adempimenti o l'esercizio di determinati compiti.

Tra i compiti dello Stato possono essere, in particolare, menzionati quelli esercitati dal Sindaco quale Ufficiale di Governo, per la tenuta dello stato civile e dell'anagrafe, quelli in materia elettorale, tra i quali rientrano quelli per la tenuta e revisione delle liste elettorali, quelli per la formazione delle liste dei giudici popolari delle corti di Assise, quelli per la leva militare. In relazione a tali materie di interesse generale il Comune ha sempre agito come organo decentrato dello Stato ed è stato assoggettato al controllo gerarchico statale, esercitato, nella generalità dei casi, mediante il Prefetto e dal Ministro competente per la materia.

L'attività dell'ente locale era sottoposta a controllo di legittimità e, nei casi stabiliti dalla legge ordinaria, di merito da parte della Regione, che dovevano

²⁰ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *op. cit.*, pagg. 457 e segg.

essere esperiti mediante un apposito organismo a composizione collegiale, il Comitato regionale di controllo, o sue sezioni, istituite nei capoluoghi di Provincia, diversi dal capoluogo di Regione. Il controllo di merito veniva esperito attraverso richiesta motivata di riesame dell'atto al Consiglio dell'ente.

Pur avendo il legislatore costituzionale mostrato attenzione alla problematica concernente l'autonomia degli enti locali, l'ordinamento di questi ultimi è rimasto inalterato per lungo tempo e l'attività di tali enti è stata disciplinata da norme anteriori all'entrata in vigore della Costituzione fino a quando è intervenuta la l. 142/1990. Tali norme erano contenute nel Testo Unico della legge comunale e provinciale approvato con R.D. del 3 marzo 1934 n. 383, rispondente ad uno schema centralista dell'ordinamento statale, e nel Testo Unico approvato con R.D. del 4 febbraio 1915 n. 148.

Per tale motivo, almeno fino all'istituzione delle Regioni ordinarie negli anni Settanta, permaneva il sistema di controllo affidato al Prefetto piuttosto che ad un organo regionale, come previsto dall'art. 130 Cost.

Dopo un limitato trasferimento di funzioni avvenuto con l. 150/1953 un maggiore ampliamento delle attribuzioni degli enti locali si ebbe con i decreti delegati n. da 1 ad 11 del 1972. Successivamente, con il D.P.R. 616/1977, fu attribuita una maggiore autonomia agli enti locali.

Tenendo conto del fatto che si era ormai affermato un sistema policentrico si avvertiva l'esigenza di una nuova normativa sugli enti locali, che desse rilevanza alla loro autonomia, valorizzasse il ruolo dei rispettivi organi di governo, che dovevano essere responsabili politicamente verso i propri amministrati, e fornisse gli strumenti operativi più adeguati per l'esercizio di

funzioni considerate essenziali per il benessere e lo sviluppo delle rispettive comunità.

Con l. 142/1990, fu data una prima, effettiva attuazione all'art. 128 Cost., in relazione all'autonomia degli enti locali, che, fino ad allora, era stata riconosciuta ma non effettivamente realizzata, e alla definizione delle funzioni dei su menzionati enti. L'autonomia concerneva sia il Comune, ente esponenziale di base, caratterizzato dalla massima prossimità al cittadino, sia la Provincia, ente intermedio, che la l. 142/1990 riteneva essenziale nel quadro dell'ordinamento dello Stato, sia gli altri enti locali.

Gli aspetti più rilevanti del nuovo ordinamento degli enti locali erano rappresentati dall'autonomia statutaria e da quella finanziaria, la prima espressione della capacità dell'ente di darsi un proprio ordinamento e l'autonomia finanziaria dell'attribuzione di una serie di risorse certe, proprie oppure trasferite, in misura tale da garantire il regolare esercizio della funzione di autogoverno ed il raggiungimento dei propri obiettivi.

L'autonomia statutaria trovava espressione nell'emanazione degli statuti, che costituivano una rilevante novità per l'ordinamento dell'ente locale e, nell'intenzione del legislatore, dovevano costituire lo strumento di autorganizzazione dell'ente.

L'autonomia finanziaria mirava a garantire all'ente locale certezza di risorse, proprie oppure derivate, riconoscendo, a tale scopo all'ente locale una potestà impositiva autonoma in relazione ad imposte, tasse e tariffe.

La l. 142/1990 ha introdotto anche altre novità di particolare rilevanza, quali l'istituto della sfiducia costruttiva ex art. 37, la distinzione funzionale tra

attività di indirizzo politico, spettante agli organi elettivi, e attività gestionale, spettante ai dirigenti, la previsione di forme associative e di cooperazione tra gli enti locali e la previsione di istituti di partecipazione del cittadino.

Al fine di garantire l'autonomia degli enti locali, la l. 142/1990 ha anche ridotto i controlli sugli atti, spettanti al Comitato regionale di controllo e alle sue sezioni. Tale legge ha previsto il controllo preventivo di legittimità, cosiddetto necessario, limitato agli atti deliberativi dei Consigli comunali e provinciali, quello cosiddetto eventuale, sugli atti della Giunta comunale e provinciale, effettuato su richiesta di una minoranza qualificata di consiglieri o su richiesta del Prefetto, ed il controllo facoltativo su richiesta della Giunta. Inoltre, ha eliminato il controllo di merito.

Restava inalterato il sistema di controllo sugli organi, che continuavano ad essere di competenza del Prefetto.

La l. 142/1990 non ha previsto alcuna modifica al sistema elettorale previsto per le elezioni comunali e provinciali. Soltanto con l. 81/1993 è stato introdotto un significativo cambiamento nel sistema elettorale degli organi comunali e provinciali, con l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, che erano legittimati dai rispettivi corpi elettorali, verso i quali erano politicamente responsabili e dai quali potevano essere scelti sulla base del programma di governo. La posizione del Sindaco e del Presidente della Provincia era, inoltre, rafforzata dal collegamento elettorale stabilito tra l'elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia e l'elezione dei consiglieri comunali e provinciali, la cui stabilità era garantita dal fatto che la legge assegnava alla lista o alla coalizione vincente la maggioranza dei seggi, ed dal fatto che era riconosciuto

al Sindaco e al Presidente della Provincia il potere di nomina e revoca degli assessori.

Le norme contenute nella l. 142/1990, dopo essere state oggetto di modifiche con l. 265/1999 e coordinate con altre norme già in vigore oppure emanate successivamente in materia di funzionamento degli enti locali, sono confluite nel decreto legislativo 267/2000.

II. 3. Gli anni Novanta: la riforma Bassanini e il federalismo amministrativo. Il rafforzamento dell'istituto regionale.

Negli anni Novanta si registrano una serie di riforme che rafforzano il principio autonomistico sia con riguardo agli enti locali, sia in relazione alle Regioni.

Per quanto concerne gli enti locali, è stato osservato che la riforma del sistema elettorale e la posizione assunta dal Sindaco e dal Presidente della Provincia rese evidente l'inadeguatezza del sistema di riparto delle funzioni amministrative, soprattutto di quelle che richiedevano un esercizio più ravvicinato al cittadino. Si diede, quindi, luogo al decentramento di funzioni amministrative agli enti locali, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, attribuendo agli enti stessi la piena responsabilità del potere decisionale nella maggior parte dei settori della vita amministrativa delle diverse comunità.²¹

Nel periodo dal 1997 al 1999 furono, pertanto, varate una serie di norme che dovevano attuare il cosiddetto federalismo amministrativo, che si basava sulle

²¹ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *op. cit.*, pagg. 473 e segg.

norme costituzionali in vigore per realizzare la più ampia attribuzione possibile di compiti a Regioni, Province, Comuni e altri enti locali; per tale motivo, è stato anche detto federalismo a Costituzione invariata.

Infatti, la riforma, che aveva come punto di riferimento il principio di autonomia enunciato nell'art. 5 Cost., si sviluppava nei limiti risultanti dal Titolo V Parte II Cost. Essa, quindi, mirava al “conferimento” alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni e i compiti amministrativi degli organi centrali e periferici dello Stato, che, come previsto dall'art. 1 c. 2 l. 59/1997, fossero stati relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché di tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori. Restavano allo Stato soltanto le funzioni e i compiti riconducibili alle materie tassativamente elencate nell'art. 1 c. 3 l. 59/1997.

In conseguenza della riforma Bassanini si realizzava un profondo mutamento nel riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali, che anticipava, sotto il profilo dell'attività amministrativa, quanto sarebbe avvenuto con l. cost. 3/2001. Quest'ultima, riformando il Titolo V Parte II Cost., avrebbe invertito il principio dell'elencazione tassativa delle materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni ed attribuito loro una competenza legislativa generale e residuale, mentre allo Stato sarebbe spettata la competenza legislativa esclusiva soltanto nelle materie espressamente indicate dall'art. 117 c. 2 Cost.

Il concetto di “conferimento” doveva essere inteso nella sua accezione più ampia, comprensiva di ipotesi di trasferimento di materie nella titolarità delle Regioni e degli enti locali, casi di delega di funzioni e compiti e ipotesi di nuove

attribuzioni, funzionali alla piena attuazione dell'autonomia degli enti, in linea con quanto disposto dall'art. 5 Cost.

Inoltre, l'art. 7 decreto legislativo 112/1998 prevedeva che la decorrenza dell'esercizio da parte delle Regioni e degli enti locali delle funzioni conferite avvenisse contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative a questi enti. In particolare, il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie era funzionale all'effettiva realizzazione dell'autonomia degli enti su menzionati.

Con i decreti legislativi emanati in attuazione della delega contenuta nella l. 59/1997 si è, quindi, avuto il superamento del principio del parallelismo tra potere legislativo e potere amministrativo, secondo cui l'attuazione amministrativa delle leggi dello Stato doveva tendenzialmente essere assicurata dall'amministrazione statale, e il rovesciamento del tradizionale rapporto tra centro e periferia. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si è avuto un ampio trasferimento di funzioni dello Stato agli enti territoriali, costituenti livelli di governo più vicini al cittadino.

Inoltre, sempre allo scopo di rendere effettiva l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, si riducevano i controlli sulla loro attività, nel rispetto degli artt. 125 e 130 Cost. In particolare, l'art. 17 commi 32 e segg. l. 127/1997 limitava il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione all'esame dei regolamenti, con esclusione dei regolamenti attinenti all'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei Consigli regionali, e degli atti costituenti adempimento degli obblighi comunitari.

Per quanto concerne gli enti locali il controllo era limitato agli statuti, ai regolamenti del Consiglio, con esclusione di quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile, ai bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni e al rendiconto di gestione; era, inoltre, prevista la trasformazione del controllo eventuale in controllo interno con l'istituzione della figura del difensore civico comunale.

Era rispondente all'esigenza di garantire l'autonomia politica dell'ente la norma relativa al giuramento del Sindaco e del Presidente della Provincia.

Sul piano della cooperazione si registra una delle innovazioni più importanti che qualificano la riforma Bassanini in senso federalista, dandosi rilievo allo strumento della concertazione. Tale strumento è previsto ad ogni livello decisionale: in particolare, a livello nazionale, con riferimento ai rapporti tra lo Stato, la Regione e gli enti locali è stabilita la necessità del ricorso alla consultazione nelle sedi della Conferenza Stato- Regioni, della Conferenza Stato-Città- Autonomie locali e della Conferenza Unificata.

In relazione ai rapporti tra Regioni ed enti locali la l. 142/1990 aveva già affermato il metodo della concertazione. Infatti, l'art. 3 c. 3 l. 142/1990 prescriveva che "la legge regionale disciplina la cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile". L'art. 3 c. 5 della stessa legge, d'altra parte, stabiliva che "Comuni e Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle Regioni e provvedono per quanto di propria competenza alla loro specificazione ed attuazione".

La riforma Bassanini ha posto in rilievo la necessità che i rapporti tra Regioni ed enti locali siano basati sul rispetto della reciproca autonomia. In conseguenza di tale necessità assume rilevanza il metodo della concertazione anche a livello regionale, soprattutto in considerazione del fatto che, in seguito al trasferimento di compiti e funzioni da parte dello Stato, la Regione deve procedere con legge regionale alla loro allocazione presso Comuni, Province ed altri enti locali, potendo essa svolgere soltanto le funzioni e i compiti che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, secondo quanto disposto dall'art. 4 l. 59/1997 e dall'art. 3 decreto legislativo 112/1998.

In dottrina si è rilevato che, con la legge Bassanini, ha trovato applicazione per la prima volta nella storia amministrativa italiana un principio di competenza statale residuale, in base al quale tutte le funzioni di cura della comunità sono affidate agli enti più vicini ai cittadini, ovvero agli enti locali e alle Regioni, mentre allo Stato spettano soltanto le funzioni che non possono essere svolte da tali enti, trovando in tal modo applicazione nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà.

Questa impostazione ha avuto conferma e sviluppo con l. cost. 3/2001, che ha modificato il Titolo V Parte II Cost., con cui il legislatore ha distinto nettamente la potestà legislativa dello Stato e quella delle Regioni: lo Stato può intervenire soltanto nelle materie indicate dall'art. 117 c. 2 e 3 Cost., mentre nelle materie non indicate la disciplina spetta alle Regioni.²²

Per quanto riguarda le Regioni, si è osservato che sembrava necessario rafforzare l'istituto regionale; a tale scopo bisognava ampliare la potestà statutaria

²² Cfr. F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pag. 936.

regionale, il cui esercizio doveva essere inteso come vera e propria fase costituente e fondativa dell'ente, riconoscere un'effettiva autonomia finanziaria (federalismo fiscale) e modificare il sistema elettorale in modo che il Presidente della Giunta regionale, responsabile del governo regionale, fosse eletto direttamente da parte dell'elettorato, come già avveniva per il Sindaco e il Presidente della Provincia in seguito alla l. 81/1993.²³

Analogamente a quanto già era avvenuto per le elezioni politiche e per quelle comunali e provinciali con la su menzionata l. 81/1993, fu modificato il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio regionale, con l'intento di assicurare maggiore stabilità ed efficienza agli organi di governo regionali.

Successivamente, con l. cost. 1/1999 fu parzialmente modificato il Titolo V Parte II Cost., con la modifica dell'art. 121 Cost. e la sostituzione degli artt. 122, 123 e 126 Cost. Con tale legge si aprirono più ampi spazi di autonomia per le Regioni a statuto ordinario, in quanto esse potevano procedere alla scelta del proprio modello di governo in via statutaria e per la prima volta stabilire con legge regionale il sistema elettorale considerato più rispondente alle caratteristiche socio-politiche dei rispettivi territori.

La l. cost. 1/1999 introduceva innovazioni in materia di ridefinizione dei poteri del Presidente della Giunta regionale, competenza a determinare il sistema di elezione e casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente della Giunta regionale e dei suoi componenti, con riferimento ad una più ampia autonomia statutaria e a nuove modalità di approvazione dello Statuto, con esclusivo svolgimento in ambito regionale della potestà normativa regionale, in materia di

²³ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *op. cit.*, pagg. 479 e segg.

disciplina delle cause di scioglimento del Consiglio regionale, dei casi di rimozione del Presidente della Giunta regionale, modalità di presentazione ed effetti della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della giunta regionale.

In conseguenza di questa riforma costituzionale, lo Statuto regionale non è più approvato con legge dello Stato, ma dal Consiglio regionale, che l'approva con legge regionale non assoggettata al visto del Commissario del Governo, in ossequio all'autonomia politica dell'ente. Il Governo può soltanto promuovere la questione di legittimità costituzionale dello Statuto regionale davanti alla Corte Costituzionale.

Inoltre, il sistema di elezione e la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e dei componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali non spettano più esclusivamente alla legge dello Stato, ma devono essere disciplinati con legge della Regione (art. 122 c. 1 Cost.), nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, venendo in rilievo una competenza legislativa regionale concorrente.

In relazione all'attuazione del federalismo fiscale, il Governo ha provveduto con decreto legislativo 56/2000, riguardante le disposizioni in materia di federalismo fiscale, emanato in attuazione dell'art. 10 l. 133/1999.

CAPITOLO III

Il ruolo del Prefetto in seguito alla riforma del Titolo V Parte II Cost.

III. 1. La Riforma del Titolo V Parte II Cost. e il ruolo del Prefetto. La funzione prefettizia di coordinamento e il potere sostitutivo.

La problematica concernente il ruolo del Prefetto nel nuovo assetto istituzionale risultante dalla riforma del Titolo V Parte II Cost. richiede una preventiva disamina dei profili più rilevanti della riforma stessa.

Sotto questo aspetto, è stato notato che, anche se con la riforma Bassanini sono state notevolmente valorizzate l'autonomia delle Regioni e quella degli enti locali, da più parti si avvertiva la necessità di una radicale riforma del sistema delle autonomie attraverso la modifica del Titolo V Parte II Cost., relativo alle Regioni, Province e Comuni. Infatti, si riteneva che si potesse ormai procedere ad una costituzionalizzazione dell'autonomia statutaria degli enti locali e delle connesse potestà regolamentari, amministrative e finanziarie, in considerazione del fatto che gli enti locali erano ritenuti fondamentali per lo sviluppo ed il benessere delle rispettive comunità.²⁴

Con l. cost. 3/2001 è stata, quindi, approvata la riforma del Titolo V Parte II Cost., realizzandosi un radicale mutamento nell'ambito degli assetti regionali e degli enti locali.

Il cardine della riforma è costituito dall'art. 114 c. 1 Cost., che, secondo un orientamento, dà la misura del carattere federale della Repubblica italiana, costituita "dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e

²⁴ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *op. cit.*, pagg. 483 e segg.

dallo Stato”. Si osserva che questa norma comporta il superamento della concezione dello Stato, come costituito dalle altre articolazioni territoriali, ovvero i Comuni, le Province e le Regioni, rispetto alle quali aveva una posizione di preminenza, che si esprimeva nella piena potestà legislativa esclusiva e concorrente e nella funzione tutoria più o meno ampia esercitata nei riguardi di esse. Anche se nel rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, si è verificato un profondo cambiamento, perché lo Stato attualmente non si immedesima più con la Repubblica, ma è uno dei soggetti giuridici che la costituiscono insieme agli altri. L’organizzazione della Repubblica è, quindi, su base policentrica, essendo costituita da diversi livelli di governo territoriale, di pari rango costituzionale, per cui l’autonomia di ognuno di essi non può essere limitata oppure compressa attraverso forme di reciproca ingerenza. In particolare, i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno, come le Regioni, una propria autonomia statutaria, costituzionalmente garantita. Conseguenza del riconoscimento dell’autonomia degli enti territoriali è l’eliminazione di ogni forma di controllo sugli atti di tali enti, salvo il controllo sugli organi e salva la possibilità per gli enti locali di individuare sistemi di controllo interno previsti dai propri statuti (art. 2 c. 4 lett. e) l. 131/2003).

Inoltre, l’art. 120 Cost. attribuisce al Governo il potere di sostituzione in caso di mancato rispetto delle norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, per la tutela dell’unità giuridica oppure dell’unità economica e per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La previsione del potere sostitutivo in capo al Governo, nell'ambito di una riforma costituzionale che mira a valorizzare il ruolo delle autonomie territoriali, è considerata rilevante, in quanto diretta a garantire la coesione del sistema istituzionale, in relazione alla quale è fondamentale anche il ruolo svolto dall'istituto prefettizio.²⁵

E' stato notato che il federalismo risultante dal Titolo V Parte II Cost. è fortemente cooperativo e solidale, in quanto lo Stato interviene, se è necessario, al fine di garantire i livelli minimi essenziali delle prestazioni a favore dei cittadini, con l'istituzione del fondo perequativo e con la possibilità di assegnare risorse aggiuntive ex art. 119 Cost.

Secondo un'altra tesi, non è possibile parlare di federalismo anche in seguito alla riforma del Titolo V Parte II Cost.

Quest'orientamento evidenzia una contraddizione tra l'art. 114 c. 1 Cost. e il c. 2 dello stesso articolo; infatti, dall'art. 114 c. 1 Cost., secondo il quale "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", è stata tratta la conseguenza della assoluta equiordinazione fra Stato ed enti locali nell'ordinamento repubblicano, per cui l'Italia sarebbe uno Stato federale.

Rispetto a questa norma si pone in contraddizione l'art. 114 c. 2 Cost., che afferma che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono enti autonomi, ovvero sottordinati rispetto allo Stato, in quanto l'autonomia è il potere di

²⁵ Per quanto concerne il potere sostitutivo cfr. AA. VV., *Saggi sulla riforma federalista*, in *I quaderni della Scuola, Serie Seconda*, Anno Accademico 2004, pagg. 102 e segg.

autorganizzazione e normazione che deriva ad un ente non sovrano dall'ente sovrano, qual è lo Stato.²⁶

Secondo questa tesi l'art. 114 c. 1 Cost. è una norma con valenza soltanto declamatoria e non vi è equiordinazione fra Stato e autonomie locali. Ciò si desume da vari elementi, innanzitutto dal fatto che lo Stato si è riservato la potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117 c. 2 lett. p) Cost.) ed è titolare di un potere sostitutivo nei confronti degli organi di Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni nei casi previsti dall'art. 120 c. 2 Cost.

E' stato osservato che la riforma del Titolo V Parte II Cost. e la l. 131/2003, volta all'adeguamento dell'ordinamento al nuovo Titolo V, hanno avuto un rilevante impatto sul ruolo e la funzione del Prefetto, poiché hanno modificato sia i rapporti intersoggettivi nell'ambito dello Stato- ordinamento sia quelli interistituzionali tra Stato ed autonomie. In particolare, è stato rilevato che il nuovo quadro costituzionale ha reso evidente la necessità di un ruolo di raccordo, di collaborazione ed interazione con il sistema delle autonomie locali, allo scopo di assicurare agli enti locali strumenti di garanzia effettiva delle proprie sfere di attribuzione, sia nei riguardi dello Stato sia nei riguardi degli enti autonomi di pari oppure diverso livello territoriale nei loro rapporti reciproci.²⁷

²⁶ Cfr. I. F. Caramazza, *Federalismo e autonomie locali*, in *Instrumenta*, n. 26, maggio- agosto 2005, pagg. 427 e segg.

²⁷ Cfr. M. T. Sempreviva, *Le nuove funzioni del Prefetto a garanzia dell'unitarietà della Repubblica*, in *Itinerari interni, Quadrimestrale d'informazione istituzionale*, Anno IV, gennaio-aprile 2004.

Infatti, è diventata evidente la necessità di destinare apposite sedi istituzionali per la promozione della cooperazione, affinché il decentramento consenta di valorizzare la diversità e semplificare i processi decisionali.

In tale quadro, acquistano notevole rilievo le funzioni di indirizzo e coordinamento in sede locale dell'attività degli uffici periferici dello Stato e il collegamento con quella delle Regioni, degli enti locali e delle altre entità operanti sul territorio, avendo la riforma del Titolo V Parte II Cost. rafforzato la necessità di ricondurre le residue competenze statali ad un unitario punto di forza intorno al quale ricostruire una rete sul territorio.

Sotto tale profilo è, quindi, particolarmente rilevante la posizione assunta dalle Prefetture- Uffici territoriali del Governo (UTG), in quanto dirette a garantire il fondamentale equilibrio istituzionale dei poteri e delle funzioni a tutela dell'identità unitaria dei valori di cui la Repubblica costituisce espressione.

Infatti, agli uffici periferici del Ministero dell'Interno, che con decreto legislativo 29/2004 hanno ripreso ufficialmente anche la denominazione di Prefetture, sono state attribuite significative funzioni di coordinamento e raccordo anche a garanzia della leale collaborazione con il sistema delle autonomie.

In tale contesto, assumono rilievo l'attribuzione al Prefetto di un potere sostitutivo nei confronti degli uffici periferici dello Stato e l'attività di coordinamento delle funzioni di cui sono titolari gli uffici periferici dell'amministrazione statale da parte del Prefetto; a quest'ultimo spetta la su menzionata attività di coordinamento, essendo garante dell'unitarietà dello Stato e dei valori fondamentali della Repubblica.

L'istituto prefettizio ha, quindi, confermato, nella mutata geografia istituzionale, una capacità di adattarsi a situazioni in continua evoluzione, assumendo una nuova fisionomia, che trova comunque la sua origine nella tradizionale funzione del Prefetto di rappresentanza del Governo a livello locale.

Il Prefetto, che ha da sempre svolto i compiti amministrativi più delicati dello Stato centralista, si caratterizza attualmente come figura alla quale sono attribuite funzioni ancora più rilevanti, in quanto, in seguito alla riforma del Titolo V Parte II Cost., è necessario che vi sia un soggetto *super partes* che assicuri il coordinamento tra gli apparati periferici dello Stato, oltre al dialogo con le amministrazioni statali.

E' stato evidenziato che l'attività di coordinamento è l'espressione tipica della funzione di amministrazione generale, di cui il Prefetto è titolare a causa della sua dipendenza funzionale dal Governo unitariamente considerato.

La su menzionata attività è costituita dall'esercizio di funzioni non sempre riconducibili *ratione materiae* alla sfera di competenza di un Ministero, perché costituiscono espressione del potere amministrativo del Governo della Repubblica nel suo complesso.

L'attività di coordinamento del Prefetto contribuisce a salvaguardare il fondamentale equilibrio costituzionale dei poteri e delle funzioni a tutela dell'identità unitaria dei valori di cui è espressione la Repubblica.²⁸ Infatti, come ha affermato la Corte Costituzionale nella decisione n. 303/2003, spetta allo Stato il ruolo di garante delle istanze unitarie della Repubblica, per cui il Prefetto, come

²⁸ Cfr. M. T. Sempreviva, *I poteri di coordinamento e di raccordo nel nuovo assetto della Prefettura- U.T.G.*, in *Itinerari interni, Quadrimestrale d'informazione istituzionale*, Anno V, maggio- agosto 2005, pagg. 11 e segg.

rappresentante del potere esecutivo nella Provincia, svolge una rilevante funzione a garanzia dei valori unitari che caratterizzano la Repubblica.

Attraverso l'esercizio del potere di coordinamento e anche del potere di sostituzione il Prefetto persegue la realizzazione dell'interesse generale e dell'interesse nazionale, che costituiscono parametri di cui tenere conto nella disciplina dei rapporti tra i diversi livelli di governo territoriale che costituiscono la Repubblica.

Inoltre, anche l'attuazione del principio di sussidiarietà, in base al quale sono attribuite funzioni amministrative e potestà decisionali agli enti locali, comporta che il Prefetto, organo di chiusura del sistema, debba esercitare funzioni di coordinamento e di raccordo, in un quadro di compresenza integrata e di forte interazione tra lo Stato e le autonomie.

In tal modo, mediante la garanzia della neutralità del raccordo e favorendo un clima di fiduciosa cooperazione tra i vari livelli istituzionali, come è stato evidenziato, l'istituto prefettizio contribuisce alla crescita del sistema autonomistico. Il sistema prefettoriale di amministrazione generale, così definito in quanto i Prefetti si sono sempre caratterizzati per una vocazione generalista, ha saputo adeguarsi alla nuova situazione, caratterizzata nel contempo dalla globalizzazione e dalla valorizzazione delle autonomie territoriali, svolgendo funzioni di raccordo al fine di garantire la coesione sociale, istituzionale e territoriale, funzioni che acquistano maggiore rilievo in considerazione del trasferimento verso le autonomie locali e regionali delle decisioni che coinvolgono maggiormente i cittadini e le problematiche ad essi afferenti.²⁹

²⁹ Cfr. C. Mosca, *Il sistema prefettoriale di amministrazione generale*, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, n. 32- 33/2003, pagg. 3 e segg.

Ad esempio, in seguito all'ampliamento della potestà regolamentare conferita a Comuni e Province, diviene opportuno apprestare un sistema di conoscibilità capillare ed uniforme dei regolamenti e garantire un'adeguata assistenza tecnico- giuridica nell'esercizio della potestà regolamentare per evitare l'incertezza del quadro normativo conseguente all'impugnazione in via giurisdizionale dei regolamenti.

Spetta, inoltre, all'istituto prefettizio contribuire a salvaguardare l'autonomia degli enti locali rispetto all'espansione della Regione allo scopo di evitare che al centralismo statale si sostituisca il centralismo regionale maggiormente temuto rispetto a quello statale.

E' stato evidenziato che la funzione di raccordo attribuita al Prefetto nell'esercizio della sua missione di amministrazione generale, in un ordinamento in cui è difficile individuare, alla stregua dei parametri del passato, quale sia il centro e quale sia la periferia del Paese, poiché assume rilevanza l'elemento costituito dal territorio nelle sue varie articolazioni, diviene particolarmente rilevante al fine di garantire l'interesse nazionale. Quest'ultimo è interesse all'unità territoriale della Repubblica e deve essere considerato con riferimento al quadro costituzionale nel quale trovano espressione i diritti civili di libertà: senza di esso, sembra difficile dare un significato concreto alla stessa Nazione.

Si è anche rilevato che, attualmente, in seguito alla riforma costituzionale, l'impegno del rappresentante generale del Governo sul territorio deve essere inquadrato in una dinamica operativa complessa, in cui si incontrano le diverse domande dei cittadini connesse alle molteplici problematiche, come quelle

dell'immigrazione e della società multi-etnica, della costruzione dell'Europa, dell'acuirsi di diverse forme di disagio sociale.³⁰

E' stato osservato che le riforme, che si sono susseguite dagli anni Novanta e che hanno condotto alla realizzazione del più ampio sistema autonomistico esistito in Italia dall'epoca dell'unificazione, hanno reso necessaria l'individuazione di forme di collaborazione e concertazione per regolamentare i rapporti reciproci e per razionalizzare l'impiego delle risorse, mirandosi, in tal modo, ad evitare conflitti interistituzionali ed a realizzare interventi più efficienti ed efficaci.³¹

L'individuazione di forme di collaborazione e concertazione si rende necessaria perché in seguito alle riforme coesistono diversi livelli di governo sul territorio, regionali, provinciali e comunali, che operano in posizione di equiordinazione, con la conseguenza che diventa indispensabile disciplinare i reciproci rapporti.

Pertanto, sia la riforma Bassanini sia la l. cost. 3/2001 hanno favorito lo sviluppo di forme di leale collaborazione fra i vari soggetti istituzionali, per cui il sistema autonomistico attuato, se perfettamente funzionante, dovrebbe essere in grado di trovare al suo interno la risposta ad ogni problema. Questa caratteristica ha condotto all'affermazione che, nel nuovo ordinamento, sarebbe possibile individuare gli elementi propri di un federalismo cooperativistico.

Il ruolo del Prefetto deve essere adeguato a tale nuovo ordinamento, affinché egli possa contribuire al funzionamento dei diversi meccanismi di

³⁰ Cfr. G. Procaccini, *La figura del Prefetto alla luce del nuovo ordinamento costituzionale introdotto dalla legge n. 3 del 2001*, in *I quaderni della Scuola, Serie Prima*, Anno 2005, pag. 13.

³¹ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *op. cit.*, pagg. 497 e segg.

governo, centrale e locale, assicurando il soddisfacimento degli interessi dei cittadini.

Nel mutato contesto istituzionale, tale ruolo, come è stato notato, rinviene il suo legittimo presupposto nel potere di coordinamento attribuito alla Prefettura-U. T. G., che ex art. 1 c. 2 del decreto legislativo 29/2004 “assicura l’esercizio coordinato dell’attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali”.

Sotto il profilo costituzionale, il ruolo del Prefetto trova il suo legittimo presupposto nel principio di leale collaborazione ex art. 120 c. 2 Cost.; tale principio, che sarà in seguito analizzato, comporta la necessità della cooperazione e coesione tra i diversi livelli di governo, ovvero quello statale, quello regionale e quello locale, e, di conseguenza, la valorizzazione dello scambio, dell’intesa e dell’interazione.

Il compito di assicurare il raccordo, per quanto riguarda lo Stato, deve essere svolto dal Prefetto sia in sede regionale, nell’esercizio delle funzioni connesse al suo ruolo di Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie, sia in sede provinciale, in quanto Rappresentante generale del Governo sul territorio ex art. 2 D. P. R. 180/2006. L’attività svolta dal Prefetto, a livello provinciale e regionale, si configura, quindi, come un’attività di coordinamento, che costituisce espressione del principio di leale collaborazione; per l’esercizio di essa il Prefetto si avvale delle strutture e del personale della Prefettura- U. T. G. e dello strumento operativo della Conferenza Permanente.

Connesso all’attività di coordinamento è il potere sostitutivo spettante al Prefetto, al quale può essere richiesta l’adozione di provvedimenti intesi ad evitare

un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche al fine di prevenire, ed eventualmente risolvere, contrasti, a garanzia del principio della leale collaborazione con le autonomie territoriali.³²

Il Prefetto è titolare di un potere sostitutivo, in quanto, nel caso in cui non vengano assunte nel termine indicato le necessarie iniziative, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 1 del decreto legislativo 29/2004).

La richiesta di adozione di provvedimenti intesi ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza e l'attribuzione al Prefetto di un potere sostitutivo devono essere esaminati in relazione al disposto dell'art. 120 c. 2 Cost., che prevede che il Governo possa sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando lo richiede la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Il Prefetto agisce, infatti, per assicurare l'omogeneità delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini in tutto il territorio nazionale; l'esigenza di un organo neutrale, che eserciti un potere sostitutivo, in caso di inerzia delle amministrazioni competenti ad intraprendere le iniziative richieste per scongiurare il pericolo di gravi pregiudizi ai cittadini, è avvertita soprattutto nei settori, come quello dell'erogazione dei servizi, nei quali, più frequentemente, vi sono disfunzioni dannose per i cittadini, se non tempestivamente risolte.

³² Cfr. M. T. Sempreviva, *Le nuove funzioni del Prefetto a garanzia dell'unitarietà della Repubblica*, in *Itinerari interni, Quadrimestrale d'informazione istituzionale*, Anno IV, gennaio-aprile 2004, pag. 44.

D'altra parte, il Prefetto, in attuazione dei suoi tradizionali compiti, potrebbe esercitare una preventiva attività di mediazione, per eliminare le disfunzioni dalle quali può scaturire il grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla collettività e raggiungere un'intesa con le parti coinvolte in relazione al caso concreto; soltanto nell'ipotesi in cui l'attività di mediazione non conduca a risultati positivi, il Prefetto dovrebbe intervenire in via sostitutiva.

Attualmente, sia con riguardo all'attività di coordinamento sia in relazione al potere sostitutivo, acquista rilievo il D. P. R. 180/2006, che, negli artt. 1 c. 2 e 2 c. 1, disciplina l'attività di coordinamento e, nell'art. 7, il potere sostitutivo.

Per quanto concerne il primo profilo, dall'analisi delle norme del D. P. R. si ricava che il legislatore ha attribuito rilevanza sia al coordinamento degli uffici periferici dello Stato sia alla leale collaborazione con i diversi livelli di governo esistenti sul territorio. Infatti, ad esempio, l'art. 1 c. 2 D.P.R. 180/2006 stabilisce che la Prefettura assicura il coordinamento dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato sul territorio e la leale collaborazione di tali uffici con i diversi livelli di governo esistenti sul territorio. Inoltre, l'art. 2 c. 1 del su menzionato D. P. R. prevede che il Prefetto, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio e di garanzia istituzionale a tutela dell'ordinamento giuridico, favorisce e promuove l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza Stato- città ed autonomie locali ex art. 9 c. 5 decreto legislativo 281/1997. L'art. 9 c. 1 D. P. R. 180/2006, poi, sancisce che il Prefetto, quale titolare dell'Ufficio territoriale del Governo,

promuove tutte le possibili forme di collaborazione interistituzionale tra lo Stato e le autonomie territoriali, nel rispetto dei principi delineati dalla l. cost. n. 3/2001.

In ordine al potere sostitutivo spettante al Prefetto, che venga a conoscenza di disfunzioni o anomalie nell'attività amministrativa di un ufficio periferico dello Stato, tali da poter arrecare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla collettività, l'art. 7 del su menzionato D.P.R. ne disciplina in modo articolato l'attività, che ha inizio con l'acquisizione di ogni elemento conoscitivo utile al fine di esperire una preventiva attività di mediazione con i soggetti interessati.

III. 2. Il principio di leale collaborazione.

Si è sostenuto che, dall'analisi della disciplina concernente il ruolo e le funzioni del Prefetto risulta che quest'organo, oltre a compiti relativi ad interessi statali, svolge anche funzioni riguardanti il coordinamento tra funzioni statali e funzioni riservate al governo locale e i rapporti di collaborazione tra l'amministrazione statale, quella regionale e quella locale.³³

Assume, pertanto, rilevanza il ruolo di raccordo ed interazione con il sistema delle autonomie locali, di collaborazione a favore del sistema locale, diretto a prevenire oppure risolvere i conflitti tra le istituzioni: in tal modo, il Prefetto si configura come organo chiamato a svolgere il ruolo di promotore delle autonomie locali.

Infatti, perché il decentramento conduca effettivamente alla valorizzazione della diversità e alla semplificazione dei processi decisionali, è necessario che vi

³³ Cfr. F. Lorenzotti, *Il Prefetto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, n. 29- 30- 31, gennaio/ giugno 2003, pag. 25.

siano apposite sedi istituzionali deputate alla promozione sistematica della cooperazione. In particolare, agli enti locali deve essere data la possibilità di avvalersi di strumenti che garantiscano le rispettive sfere di attribuzione nei confronti dello Stato ed anche degli altri enti autonomi di pari oppure di diverso livello territoriale nei loro reciproci rapporti.

Emerge, quindi, il problema di attribuire ad un'unica figura di rappresentante dello Stato le funzioni di organo di riequilibrio tra il governo centrale, il sistema regionale e quello locale, attuando, in tal modo, il principio di cooperazione e nel rispetto di quello di omogeneità delle prestazioni: tale figura è individuata nel Prefetto, cui sono, pertanto, attribuite rilevanti funzioni concernenti il coordinamento.

In tale quadro si colloca la tematica concernente il principio di leale collaborazione. Con riferimento ad essa è stato osservato che in Italia, a partire dagli anni Novanta, si è realizzato un notevole mutamento con riguardo, da un lato, alle relazioni fra i diversi livelli istituzionali di cui è costituita la Repubblica e, dall'altro, all'assetto organizzativo di ognuno di essi.

Gli interventi legislativi hanno avuto ad oggetto sia l'ordinamento statale sia quello delle Regioni e degli enti locali ed hanno riguardato non soltanto la distribuzione dei poteri, ma anche le modalità mediante le quali si sviluppano e si perfezionano i processi decisionali.³⁴

I rapporti fra lo Stato e gli enti territoriali, fino ad epoca recente, sono stati caratterizzati da un'impostazione diretta a realizzare l'autonomia tramite una separazione netta delle competenze, con la rilevante conseguenza che era

³⁴ Cfr. A. Cantadori, *Il principio di leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie: l'attività dell'Amministrazione dell'Interno*, in *Instrumenta*, Anno VIII, n. 23/ 2004, pagg. 527 e segg.

privilegiata la distinzione piuttosto che la collaborazione. Per tale motivo, si individuavano le materie da attribuire ai diversi livelli di governo e, contestualmente, gli strumenti politici e giurisdizionali per la risoluzione dei possibili conflitti.

Negli ultimi anni vi è stato un profondo cambiamento, in quanto, nei rapporti fra i soggetti istituzionali, si è valorizzato il principio collaborativo, ritenendosi che un forte decentramento delle funzioni, accompagnato da una rigida separazione dei poteri fra i diversi livelli di governo non è funzionale al miglioramento qualitativo delle prestazioni e dei servizi resi alla collettività, se non è correlato all'individuazione di specifiche forme di raccordo fra Stato, Regioni ed enti locali.

Anche la Corte Costituzionale, con le sue pronunce, ha favorito il passaggio ad un autonomismo di tipo collaborativo, attraverso la valorizzazione del principio di leale collaborazione. Sin dal 1958 la Corte ha parlato di un' "ovvia esigenza di collaborazione", richiamando il principio cooperativo nel quadro del superamento della configurazione classica del rapporto fra Stato ed enti territoriali, basato sulla separazione (sentenza n. 49 del 1958).

Agli inizi degli anni Settanta, in seguito all'istituzione delle Regioni, il processo di affermazione del principio cooperativo comincia a delinearsi in modo più preciso; con sentenza n. 35 del 1972 la Corte Costituzionale si è, infatti, riferita allo "spirito di necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici che, pur nella varia differenziazione di appartenenza, sostengono la struttura unitaria dello Stato".

Il principio collaborativo è giunto a maturazione negli anni Ottanta, divenendo il parametro per verificare la legittimità costituzionale di norme.

La Corte Costituzionale ha, quindi, sostenuto con diverse pronunce che i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali devono basarsi su criteri di parità e di lealtà reciproca, in modo da assicurare un adeguato equilibrio tra l'azione degli organi statali e le competenze regionali e locali.

Con l. cost. 3/2001 il principio di leale collaborazione è stato costituzionalizzato, stabilendo l'art. 120 c. 2 Cost., modificato con la su menzionata legge costituzionale, che “la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”, per cui il principio di leale collaborazione è un criterio a cui la legge deve attenersi in sede di definizione delle procedure volte a garantire l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

In considerazione dell'affermarsi di relazioni fra i soggetti istituzionali basate su principi collaborativi si può, pertanto, affermare che la Repubblica diviene espressione sia delle istanze statali sia di quelle delle autonomie territoriali e lo Stato costituisce uno degli organi da cui è composta la Repubblica ex art. 114 Cost. Con riguardo a quest'ultimo articolo, si è notato che, se è vero che la pari ordinazione di tutti gli enti territoriali quali elementi costitutivi della Repubblica è stato un ottimo punto di partenza verso il nuovo equilibrio dei poteri democratici, è anche vero che il riferimento al principio di leale collaborazione costituisce un altro passo in avanti nella stessa direzione.

Per quanto concerne tale principio, che tende a ricostruire i rapporti fra Stato e autonomie locali, è stato osservato che la dottrina distingue tra collaborazione orizzontale e collaborazione verticale, analogamente a quanto avviene per il principio di sussidiarietà, anch'esso menzionato nell'art. 120 c. 2 Cost.³⁵

In particolare, l'art. 117 c. 8 e 9 Cost. si riferirebbe alla collaborazione orizzontale. La collaborazione orizzontale ex art. 117 c. 8 Cost. è costituita dalla possibilità per le Regioni di attivare forme di reciproca collaborazione “per il miglior esercizio delle proprie funzioni”, anche mediante l’ “individuazione di organi comuni”, mentre quella ex art. 117 c. 9 Cost. riguarda la possibilità che le Regioni esercitino il proprio potere estero attraverso la conclusione di accordi con Stati esteri ed “intese con enti territoriali interni ad altri Stati”.

Con riferimento alla collaborazione verticale, la dottrina distingue tra forme di cooperazione che riguardano i tre livelli territoriali, ovvero Stato, Regioni ed enti locali, forme di cooperazione che riguardano soltanto lo Stato e le Regioni e forme di cooperazione che coinvolgono soltanto le Regioni e gli enti locali.

Per quanto riguarda la prima forma di cooperazione assume rilievo l'art. 11 l. 3/2001, che prevede la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Sotto questo profilo, la dottrina quasi unanimemente afferma che una riforma in senso federalista dell'ordinamento repubblicano comporta che sia

³⁵ Cfr. AA. VV., *Saggi sulla riforma federalista*, in *I quaderni della Scuola, Serie Seconda*, Anno Accademico 2004, pagg. 45- 47.

necessario istituire una Camera delle Regioni oppure trasformare il Senato in modo da consentire agli enti territoriali di livello inferiore, mediante la rappresentanza regionale, l'esercizio di una diretta influenza sull'attività statale di normazione di loro interesse.

Con riferimento alle forme di cooperazione concernenti i rapporti fra Stato e Regioni rilevano gli artt. 117 c. 5 e 118 c. 3 Cost. Il primo articolo stabilisce che “le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea”, permanendo, comunque, il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza. Per quanto riguarda l'art. 118 c. 3 Cost., in base ad esso la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie previste dall'art. 117 c. 2 lettere b) ed h), ovvero immigrazione e ordine pubblico e sicurezza, e forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

In relazione alle forme di cooperazione fra Regioni ed enti locali, l'art. 123 Cost. sancisce che, in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

La leale collaborazione trova, quindi, espressione in procedure di raccordo che consentono l'interazione fra diversi livelli di governo, al fine di soddisfare l'interesse generale; peraltro, se il raggiungimento di un'intesa non è possibile oppure bisogna preservare un interesse di livello superiore, l'ente di maggiore dimensione interviene in base al principio di sussidiarietà.

Per quanto concerne le sedi di raccordo fra Stato ed enti territoriali, esse sono costituite dalle Conferenze Stato- Città ed Autonomie locali, Stato- Regioni ed Unificata. L'istituzione e l'ampliamento delle competenze di queste Conferenze sono disciplinati dalla l. 59/1997 e dal decreto legislativo 281/1997.

Per quanto concerne la Conferenza Stato- Città e Autonomie locali, considerando che era già stata istituita con D.P.C.M. 2 luglio 1996, come sede istituzionale di confronto fra Governo e autonomie locali parallela e, nello stesso tempo, distinta dalla Conferenza Stato- Regioni, le norme contenute nelle fonti su menzionate danno ad essa copertura legislativa.

Con riferimento alla Conferenza Stato- Regioni, la l. 59/1997 ha provveduto a delineare le linee essenziali della riforma del suo ruolo, successivamente attuate dal decreto legislativo 281/1997, che ha ampliato i poteri di concertazione e le ipotesi in cui risulta necessaria l'intesa tra Stato e Regioni, anche in relazione ai rapporti con l'Unione Europea.

Con l. 59/1997, dando accoglimento ad una prospettiva ampiamente condivisa, è stata anche istituita la Conferenza Unificata, costituita dai membri della Conferenza Stato- Regioni e della Conferenza Stato- Città e Autonomie locali e competente nelle materie di comune interesse.

In seguito all'istituzione delle Conferenze, nei processi decisionali relativi ad ambiti che coinvolgono lo Stato e gli enti territoriali sono valorizzate le modalità collaborative, necessarie ai fini del coordinamento.

La presidenza delle tre Conferenze, almeno formalmente, è attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma, in realtà, è delegata al Ministro dell'Interno per la Conferenza Stato- Città e autonomie locali e al Ministro per gli

affari regionali per la Conferenza Stato- Regioni e per quella Unificata. Inoltre, teoricamente il Ministro dell'Interno potrebbe essere delegato a presiedere anche la Conferenza Unificata, se non fosse nominato il Ministro per gli affari regionali, e d'altra parte quest'ultimo potrebbe essere delegato a presiedere la Conferenza Stato- città e Autonomie locali (art. 8 decreto legislativo 281/1997).

La previsione, secondo la quale è possibile delegare la presidenza della Conferenza Stato- Città e Autonomie locali al Ministro dell'Interno conferma che il Ministero a cui è egli preposto svolge rilevanti funzioni, concernenti il rapporto fra Governo centrale ed enti locali e la modifica dei "protocolli relazionali" relativi a tale rapporto.

In seguito alla riforma del titolo V Parte II Cost., essendo stata attribuita pari dignità istituzionale ai diversi enti che costituiscono la Repubblica ex art. 114 Cost. e ponendosi il problema di individuare strumenti di raccordo tra essi, la Conferenza Stato- Città e Autonomie locali costituisce il fulcro dei meccanismi collaborativi fra il livello di governo centrale e quello più vicino ai cittadini.

Le Conferenze sono, pertanto, a livello centrale, un rilevante momento di incontro fra Stato, Regioni ed enti locali e ad esse fanno da pendant, a livello territoriale, le Prefetture; sotto tale profilo, il D.P.R. 180/2006 attribuisce al Prefetto, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza generale del Governo, rilevanti competenze in relazione alle Conferenze Stato- Città e Autonomie locali, Stato- Regioni e Unificata.

Il Prefetto titolare della Prefettura- U. T. G. del capoluogo provinciale deve, infatti, come già detto, favorire e promuovere, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati,

l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza Stato- Città e Autonomie locali.

D'altra parte, il Prefetto preposto alla prefettura- U. T. G. del capoluogo regionale deve favorire e promuovere l'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato- Regioni e di Conferenza Unificata, al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali, regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune. A lui spetta anche verificare l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza Stato- Regioni e nella Conferenza Unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale e degli enti locali.

Il Prefetto deve anche promuovere e stipulare, per conto dello Stato, le convenzioni tra le amministrazioni statali e regionali dirette a regolare, in conformità agli schemi approvati dalla Conferenza Stato- Regioni, le modalità di utilizzo, da parte dello Stato e delle Regioni, di uffici statali e regionali.

Attualmente, con decreto legislativo 29/2004, è stato sostituito l'art. 11 del decreto legislativo 300/1999, che contiene due richiami al principio di leale collaborazione.

Infatti, esso stabilisce che la Prefettura- U. T. G. assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di questi uffici con gli enti locali.

Il su menzionato art. 11, sostituito con decreto legislativo 29/2004, prevede, poi, che, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento, il Prefetto può

richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza, anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali. In caso di inerzia, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Assume rilievo anche la disposizione, contenuta nel nuovo art. 11 del decreto legislativo 300/1999, in base alla quale il Presidente del Consiglio ed i Ministri, nell'esercizio del potere di indirizzo politico- amministrativo, possono emanare apposite direttive ai Prefetti. Questi ultimi, in tal modo, possono essere informati sugli indirizzi politici del Governo e svolgere in modo più proficuo la funzione di rappresentanza degli interessi generali a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento.

Attraverso queste norme è stato, quindi, confermato il ruolo della Prefettura- U. T. G. e del Prefetto quali organi cardine del sistema di rapporti tra soggetti di pari dignità istituzionale, essendo stato attribuito ad essi il compito di promuovere la comunicazione e la collaborazione fra i diversi livelli di governo.

III. 3. L'art. 10 l. 131/2003: la previsione del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.

Un profilo di particolare rilievo in ordine al ruolo del Prefetto alla luce della riforma del Titolo V Parte II Cost. è costituito dalle funzioni svolte da quest'ultimo nella complessa dinamica dei rapporti fra lo Stato e le Regioni.³⁶

In relazione al mutato contesto istituzionale risultante dalla riforma del Titolo V Parte II Cost. si pone, infatti, come già detto, il problema di introdurre degli strumenti volti ad interpretare in modo innovativo il rapporto fra gli enti che costituiscono la Repubblica, assicurando, comunque, la rappresentanza dello Stato nei rapporti con le autonomie.

L'esigenza di prevedere meccanismi di integrazione istituzionale fra lo Stato e gli altri enti è ineludibile, in quanto, anche se il nuovo assetto ordinamentale, scaturito dal Titolo V Parte II Cost., come modificato con l. cost. 3/2001 e che deve essere letto con riferimento al principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost., si caratterizza come sistema basato su una pluralità di ordinamenti equiordinati e dotati di pari dignità istituzionale, i diversi soggetti istituzionali appaiono ricomposti in un ordinamento unitario.

Vi è, quindi, la necessità di garantire l'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, che costituiscono i cardini della riforma del Titolo V, e di assicurare che i rapporti tra lo Stato e le Regioni siano improntati alla collaborazione e non più caratterizzati

³⁶ Cfr. AA. VV., *Saggi sulla riforma federalista*, in *I quaderni della scuola, Serie Seconda*, Anno Accademico 2004, pagg. 61 e segg.; anche S. Mezzacapo, *Raccordo assicurato dal Prefetto del capoluogo*, in *Guida al Diritto*, n. 29/2003, pagg. 69 e segg., affronta la problematica riguardante la rimodulazione delle forme di rappresentanza dello Stato presso le autonomie in seguito alla riforma del Titolo V Parte II Cost.

dalla tendenza dello Stato a comprimere l'autonomia della Regione. Infatti, il nuovo assetto delle competenze risultante dalla riforma del Titolo V Cost. rende indispensabile la revisione dei tradizionali modelli di presenza dello Stato presso il sistema delle autonomie, anche in considerazione della soppressione della figura del Commissario del Governo ex art. 9 l. cost. 3/2001.

In tale contesto si colloca l'art. 10 l. 131/2003, con il quale il legislatore ha voluto disciplinare lo snodo centrale dei rapporti fra Stato e Regioni, fra potere centrale e autonomie regionali, in base ai due fondamentali principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il su menzionato articolo deve, essere, peraltro, analizzato tenendo conto del fatto che le previsioni in esso contenute si inseriscono in un ordinamento in cui attualmente, particolarmente dopo la riforma del Titolo V Parte II Cost, vi è la tendenza ad un accentuato autonomismo, per cui si afferma che il nostro ordinamento si avvia ad assumere i connotati di uno Stato ad accentuata impronta regionalistica.

Prima di esaminare l'art. 10 l. 131/2003, sembra opportuno premettere delle riflessioni sul ruolo svolto dal Commissario del Governo, organo previsto dall'art. 124 Cost. prima della riforma del Titolo V Cost. Egli risiedeva nel capoluogo di Regione ed aveva il compito di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalla Regione.

L'art. 124 Cost., abrogato con l. cost. 3/2001, era teso a realizzare un collegamento fra lo Stato e le Regioni in un modello istituzionale caratterizzato da un sistema di tradizione centralista, derivante dalle spinte accentratrici conseguenti all'Unità d'Italia; infatti, in seguito all'unificazione, si avvertiva

l'esigenza di rendere omogeneo un territorio prima frammentato in diversi Stati con ordinamenti eterogenei.

La tendenza accentratrice continuò in epoca fascista, per cui, successivamente alla caduta del regime fascista e alla fine della guerra, la Costituzione repubblicana si trovò di fronte alla necessità di affrontare il compromesso fra le istanze centralistiche di tradizione storica e il nuovo disegno regionalistico.

In questo contesto, il Commissario del Governo si trovò compresso fra centro e periferia, fra il potere dei Ministeri e quello delle Regioni. In realtà, l'operatività concreta di questo istituto ha fortemente risentito delle difficoltà di realizzazione del sistema regionale nel nostro Paese, in quanto l'ordinamento regionale ha cominciato ad essere attuato soltanto negli anni Settanta.

Il Commissario del Governo non ha avuto nel nostro ordinamento una posizione di notevole rilievo, a causa della più marcata rilevanza che, nel tempo e nella nostra tradizione, soprattutto nell'Italia meridionale, hanno assunto i Prefetti, che nella realtà istituzionale hanno svolto e continuano a svolgere una funzione essenziale di collegamento e raccordo fra il centro e la periferia, sia a livello regionale sia a livello locale, funzione che forse era stata pensata per il Commissario del Governo.

Infatti, tale organo aveva essenzialmente compiti di coordinamento delle funzioni statali con quelle regionali, apponeva il visto sulle leggi regionali ed esercitava il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, presiedendo un apposito organo statale (art. 125 c. 1 Cost., abrogato con l. cost. 3/2001), ovvero la Commissione di controllo disciplinata dalla l. 62/1953.

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, a cui si accompagnava il controllo di merito previsto dall'abrogato art. 125 c. 1 Cost., era oggetto di critiche da parte della dottrina, in quanto considerato una forma di ingerenza dello Stato nell'autonomia della Regione.

Il sistema dei controlli sugli atti amministrativi regionali, incidendo sulla loro efficacia, era ritenuto, quindi, dalla dottrina uno strumento attraverso il quale lo Stato si ingeriva nell'attività delle Regioni.

Questo sistema è stato superato con la riforma del Titolo V Parte II Cost., perché non considerato più compatibile con le istanze regionalistiche attualmente predominanti.

L'art. 9 l. cost. 3/2001 ha, quindi, soppresso, come già detto, la figura del Commissario del Governo, in considerazione della valorizzazione del principio autonomistico, ma, anche dopo tale soppressione, permaneva l'esigenza di individuare uno strumento istituzionale di raccordo fra i due poli del potere di maggiore dimensione territoriale, ovvero lo Stato e le Regioni.

Tale strumento è stato individuato dall'art. 10 l. 131/2003 nel Prefetto del capoluogo di Regione, a cui spetta curare la collaborazione tra gli enti che costituiscono la Repubblica, divenendo, in tal modo, garante di un rapporto e di una rete di rapporti instaurati sul territorio dalle diverse istituzioni.

L'art. 10 l. 131/2003 deve, pertanto, essere letto nell'ottica del recupero nell'ordinamento di una figura in grado di assumere il complesso ruolo di raccordo fra Stato e Regione e di terminale governativo nel territorio regionale. Tale organo non è titolare di funzioni di mero controllo sull'attività delle Regioni, ma, in applicazione del principio di leale collaborazione, deve realizzare forme di

coordinamento inter- istituzionale, “ al fine di adeguare, fin dove è possibile, l’amministrazione periferica statale agli obiettivi e ai criteri della corrispondente azione regionale”, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale.

L’art. 10 l. 131/2003 si colloca in un quadro di riforme istituzionali che, a partire dal 1990, prima sul piano amministrativo e, successivamente, su quello dei rapporti fra i diversi livelli di governo, hanno notevolmente modificato il panorama istituzionale nell’ambito del quale operano i Prefetti. Esso disciplina il ruolo e le funzioni del Prefetto dell’Ufficio territoriale del Governo del Capoluogo di Regione, per cui, mentre la l. cost. 3/2001 ha soppresso la figura del Commissario del Governo e i controlli sulle amministrazioni regionali, la l. 131/2003 ha attribuito al Prefetto titolare dell’U.T.G. del capoluogo di Regione funzioni e compiti che sembrano differenziarlo dagli altri Prefetti.

Le nuove funzioni attribuite al Prefetto devono, inoltre, essere analizzate in relazione alle norme che hanno trasformato l’istituto prefettizio, eleggendolo a terminale governativo, con la denominazione di Ufficio territoriale del Governo, e arricchendolo di funzioni di ampio respiro.

Queste funzioni sono talvolta anche affidate all’iniziativa del Prefetto, per risolvere situazioni d’emergenza, in relazione alle quali non è possibile ricorrere a strumenti codificati: come la storia dell’istituzione dimostra, esse costituiscono il tratto distintivo dell’operatività delle Prefetture.

Va, peraltro, rilevato che l’art. 11 c. 3 del decreto legislativo 300/1999 (abrogato dall’art. 10 c. 10 l. 131/2003) aveva attribuito al Prefetto del capoluogo di Regione anche le funzioni di Commissario del Governo nel quadro di una riforma delle Prefetture, denominate Uffici territoriali del Governo, tesa ad

accentrare in un unico ufficio di rappresentanza del Governo diverse amministrazioni statali di settore, con alcune eccezioni espressamente menzionate.

Il successivo D.P.R. 287/2001, abrogato e sostituito dal D. P. R. 180/2006, ha provveduto a disciplinare l'organizzazione dei nuovi Uffici territoriali del Governo, indicando all'art. 1 le funzioni dell'U. T. G. e all'art 2 quelle del Prefetto, con l'attribuzione di un ruolo particolare al Prefetto del capoluogo di Regione rispetto agli altri Prefetti, disciplinando la potestà di indirizzo del Presidente del Consiglio e il funzionamento delle Conferenze permanenti, come organi di supporto e consulenza nei confronti del Prefetto ed individuando nei "criteri di efficacia, economicità e flessibilità correlati alle caratteristiche socio-economiche e all'assetto istituzionale delle aree di competenza" i parametri necessari ai fini dell'organizzazione interna degli Uffici territoriali del Governo.

In seguito alla riforma del Titolo V Parte II Cost., che ha rinnovato l'ordinamento della Repubblica valorizzando il profilo autonomistico, si è resa evidente la necessità di un incremento dei rapporti inter- istituzionali, attraverso l'incentivazione della collaborazione fra le istituzioni.

In questo contesto si colloca il decreto legislativo 29/2004, che ha eliminato l'ipotesi di accentramento delle amministrazioni statali periferiche e sottolineato la funzione di coordinamento della Prefettura.

Spetta, infatti, alla Prefettura che, con il decreto legislativo 29/2004 ha assunto la denominazione di Prefettura- U. T. G., il compito di assicurare "l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato" e di garantire "la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali" in base all'art. 1 c. 1 del decreto su menzionato. Inoltre, il Prefetto preposto alla

Prefettura- U. T. G. deve, ex art. 1 del decreto legislativo 29/2004, vigilare per evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali.

Dalla lettura di queste norme risulta evidente che alle Prefetture- U. T. G. e ai Prefetti ad esse preposte è stata attribuita una delicata funzione di coordinamento; nell'esercizio di tale funzione, è rilevante il supporto offerto dalle Conferenze provinciali e regionali permanenti, previste dall'art. 11 c. 3 del decreto legislativo 300/1999, e successive modificazioni, che coadiuvano il Prefetto. Va, peraltro, rilevato che, secondo la previsione contenuta nell'art. 11 c. 5 del decreto legislativo 300/1999 e quella contenuta nell'art. 4 del D. P. R. 287/2001, dalla composizione delle Conferenze erano esclusi, in qualità di componenti ordinari, i rappresentanti degli enti locali e della Regione. La partecipazione di questi ultimi, rilevante ai fini di un più proficuo raccordo con il sistema delle autonomie, è stata prevista soltanto dall'art. 1 del decreto legislativo 29/2004 e dall'art. 4 D. P. R. 180/2006.³⁷

Nell'ambito del nuovo ordinamento giuridico della Prefettura- U. T. G. si inserisce l'art. 10 l. 131/2003, che contribuisce al rinnovamento complessivo degli uffici periferici del Ministero dell'Interno, conferendo un notevole rilievo non soltanto alla Prefettura- U. T. G. del capoluogo di Regione, ma anche a quelle dei capoluoghi di Provincia, nel quadro di un sistema di ampia collaborazione fra le istituzioni.

L'art. 10 c. 1 l. 131/2003 prevede che le funzioni di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie siano attribuite al Prefetto

³⁷ Cfr. R. Lauro, V. Madonna, *op. cit.*, pagg. 291 e segg. per quanto concerne le Conferenze permanenti ed, in particolare, la Conferenza provinciale permanente, vista come strumento generale di supporto del Prefetto nell'esercizio della funzione di coordinamento.

titolare della Prefettura- U. T. G. del capoluogo di Regione, ovvero ad un organo che svolge un ruolo di rappresentanza del centro sul territorio, tradizionalmente investito della funzione di terminale del Governo per i rapporti con gli enti locali nell'ambito della Regione. Peraltro, l'uso dell'espressione "rappresentante dello Stato" e non "del Governo" risulta più rispettosa del nuovo sistema di equilibri inter- istituzionali delineato dalla riforma del Titolo V Cost., sistema caratterizzato dall'equiordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica.

In base all'art. 10 c. 7 l. 131/2003 il Rappresentante dello Stato è preposto alla Prefettura- U. T. G. del capoluogo di Regione con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno formulata d'intesa con il Ministro per gli Affari Regionali.

Egli dipende funzionalmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti, si avvale sul territorio dei rappresentanti dello Stato nelle Regioni (art. 10 c. 8 l. 131/2003).

Questa previsione costituisce una evidente conferma della rilevanza del ruolo del Prefetto nel nuovo quadro ordinamentale, come organo che opera al fine di assicurare la collaborazione fra gli enti che costituiscono la Repubblica ex art. 114 c. 1 Cost.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, il Rappresentante dello Stato "si avvale delle strutture e del personale dell'Ufficio territoriale del Governo" (art. 10 c. 3 l. 131/2003): quindi, non è attribuito altro personale ed è soltanto prevista la possibilità per le Prefetture- U. T. G. di utilizzare i segretari comunali e provinciali, secondo quanto stabilisce l'art. 10 c. 4 l. 131/2003.

Quest'ultima norma prevede che tali funzionari, posti in mobilità, possano transitare nelle Prefetture, a condizione che abbiano avanzato istanza in tal senso.

Le disposizioni più rilevanti dell'art. 10 l. 131/2003 sono contenute nel comma 2, che delinea il ruolo di garante del rispetto del principio di leale collaborazione fra i diversi livelli di potere su cui si basa la riforma, mirando a definire il ruolo del Rappresentante dello Stato nel realizzare gli interventi diretti a rendere attuabile il raccordo inter- istituzionale su cui si basa l'impianto costituzionale in seguito alla riforma del Titolo V Cost.

L'elenco delle funzioni che devono essere svolte dal Rappresentante dello Stato, in sede regionale, nell'esercizio delle funzioni che gli sono attribuite in base all'art. 10 c. 1 l. 131/2003, si apre con la lettera a).

Tale lettera si riferisce alle attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche attraverso le conferenze di cui all'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie.

Questa norma stabilisce, quindi, quali sono gli obiettivi dell'attività del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, rimettendo a quest'ultimo la determinazione delle azioni più idonee ai fini del coordinamento fra il potere statale e quello regionale e di una più efficace collaborazione fra lo Stato e la Regione e con tutto il sistema delle autonomie locali. Si richiede, pertanto al Prefetto di agire sulla base di quelle qualità che lo

caratterizzano da sempre, ovvero la profonda conoscenza delle realtà in cui si trova ad operare, la sensibilità istituzionale e l'alto senso delle istituzioni, per assicurare la coincidenza dell'azione amministrativa con l'interesse generale ed, in tal modo, soddisfare le esigenze del cittadino.

In considerazione della nuova organizzazione delle Prefetture- U. T. G. è, peraltro, sancito che il Rappresentante dello Stato esercita le sue funzioni anche attraverso le conferenze previste dall'art. 11 decreto legislativo 300/1999.

In relazione al riferimento contenuto nell'art. 10 c. 2 l. 131/2003 al rapporto con il sistema delle autonomie, si è ritenuto che esso implica che il Rappresentante dello Stato debba realizzare forme di raccordo, oltre che con le Regioni, anche con gli enti locali. Si è affermato, tuttavia, che soltanto nel caso in cui si proceda alle modifiche del quadro istituzionale che consentano agli enti locali la partecipazione ai processi decisionali negli ambiti di loro interesse (si pensi alla Camera delle Regioni e al Consiglio delle Autonomie locali), il Rappresentante dello Stato potrà agire perché sia garantito il rispetto degli accordi raggiunti dagli enti.

Un'altra rilevante disposizione è quella contenuta nell'art. 10 c. 2 lettera b) l. 131/2003, che prevede che il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie debba curare “la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per gli Affari Regionali e ai Ministeri interessati degli statuti regionali e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli artt. 123 e 127 della Costituzione, e degli atti amministrativi regionali, agli effetti dell'art. 134 della Costituzione, nonché il tempestivo invio dei medesimi atti all'ufficio dell'Avvocatura dello Stato avente sede nel capoluogo”.

Nell'ambito del nuovo sistema dei controlli sull'attività legislativa e sugli atti amministrativi della Regione delineato dagli artt. 123 e 127 Cost. è, pertanto, previsto un meccanismo che consente il tempestivo esame degli atti regionali al fine dell'eventuale impugnazione, compito affidato al Prefetto Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie. Questi è anche competente alla trasmissione degli atti all'Avvocatura dello Stato, in modo che quest'ultima possa predisporre tempestivamente l'eventuale ricorso.

Con riferimento agli atti amministrativi, la trasmissione sia al Governo sia all'Avvocatura dello Stato è diretta all'eventuale proposizione di un conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale ex art. 134 Cost.

L'intervento del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, previsto dall'art. 10 c. 2 lettera b) l. 131/2003, non influisce sul procedimento di adozione della legge regionale. In attuazione del principio di leale collaborazione precedentemente analizzato, esso si pone come un momento di raccordo con il Governo centrale, non invasivo ma cooperativo, al fine di garantire il soddisfacimento dell'interesse generale della collettività.

Tra le funzioni del Rappresentante dello Stato l'art. 10 c. 2 lettera c) menziona "la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione, nonché delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali, di cui all'art. 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281".

Questa norma deve essere letta in relazione all'art. 118 c. 3 Cost., secondo il quale la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni

nelle materie dell'immigrazione e dell'ordine e sicurezza pubblica e forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Tali materie sono riservate alla legislazione statale esclusiva e, quindi, riguardano interessi di rilevanza primaria sotto il profilo dell'unità di indirizzo e disciplina in tutto il territorio nazionale. L'intervento del Rappresentante dello Stato per favorire intese e coordinamento fra Stato e Regione in questi ambiti è particolarmente rilevante, in quanto, in base al principio di leale collaborazione, egli opera al fine di assicurare che, nella disciplina statale concernente tali materie, si tenga conto delle esigenze di cui sono portatrici le collettività locali.

L'art. 10 c. 2 lettera c) l. 131/2003 si riferisce anche a forme di coordinamento fra Stato e autonomie locali, in relazione all'art. 9 c. 5 decreto legislativo 281/1997, riguardante questa forma di coordinamento.

L'art. 10 c. 2 lettera d) l. 131/2003 attribuisce al Rappresentante dello Stato "l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei Ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli Uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale".

Gli interventi sostitutivi devono essere attuati nell'osservanza del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione: questa previsione, contenuta nell'art. 120 Cost., rafforza il ruolo delle Prefetture- U. T. G., alle quali sono affidate le funzioni di interpreti dei bisogni delle collettività locali e di depositari del ruolo di mediatori fra centro e periferia.

Dall'analisi delle norme si ricava che i rapporti fra centro e periferia si fondano sullo scambio di informazioni attraverso i rappresentanti dello Stato in

sede periferica, essenziale per il raccordo fra l'attività del Governo centrale e quella svolta dalle autonomie locali e per garantire la corrispondenza dell'attività amministrativa all'interesse generale.

L'attività di raccordo, pertanto, è diretta a rendere l'azione della pubblica amministrazione non soltanto più efficace, attraverso l'integrazione tra i diversi livelli di governo, ma anche più efficiente, ovvero aderente all'interesse della collettività e tale da soddisfare l'interesse dei cittadini, considerati non fruitori di servizi, ma clienti da soddisfare, secondo i nuovi orientamenti tesi ad esportare nel settore pubblico moduli privatistici.

In considerazione di tali orientamenti si ritiene che le Prefetture, che costituiscono i terminali dello Stato sul territorio sia in sede regionale sia in sede provinciale, debbano e possano svolgere un'attività di coordinamento dei pubblici poteri ai fini del rinnovamento e della riqualificazione dei servizi resi ai cittadini.

Sotto questo profilo, è particolarmente rilevante il disposto dell'art. 1 del decreto legislativo 29/2004, nella parte in cui si riferisce proprio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza come obiettivo dell'attività di coordinamento spettante al Prefetto.

L'art. 10 c. 2 lettera e) l. 131/2003 affida al Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie "la verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali, di cui all'art. 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, riferendone anche al Ministro per l'innovazione e le tecnologie".

Anche questa norma acquista una particolare rilevanza in relazione all'attività amministrativa, richiedendo al Prefetto del capoluogo di Regione

l'esercizio di una funzione di verifica sullo scambio reciproco di dati e informazioni essenziali per l'esercizio della su menzionata attività, concepita come il risultato di una sinergia fra i diversi livelli di governo, come si ricava dal riferimento al decreto legislativo 112/1998.

Si è notato che l'interscambio deve avvenire mediante l'utilizzo dei sistemi informatici, che, attualmente, sono indispensabili in tutti gli uffici, al fine di attivare un "sistema di rete" tale da rendere più efficiente l'azione amministrativa e la collaborazione fra soggetti diversi.

L'art. 10 c. 2 lettera f) l. 131/2003 stabilisce che al Rappresentante dello Stato spetti "l'indizione delle elezioni regionali e la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni, nonché l'adozione dei provvedimenti connessi o conseguenti, fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali". Questa norma è indubbiamente rilevante, ma ha carattere transitorio, in quanto è stabilito espressamente che sia sostituita nel caso di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali.

L'art. 10 c. 2 lettera g) l. 131/2003 ha carattere riepilogativo, in quanto affida al Rappresentante dello Stato il compito di curare "la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali; la fornitura di dati e di elementi per la redazione della Relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione; la raccolta e lo scambio dei dati di rilevanza statistica, da effettuarsi secondo gli standard e le metodologie definiti dall'Istituto nazionale di

statistica (ISTAT) e avvalendosi anche dei suoi uffici regionali, d'intesa con lo stesso".

Con riferimento alle attività relative alla fornitura di dati e di elementi per la redazione della Relazione annuale sullo stato dell'amministrazione e alla raccolta e allo scambio dei dati di rilevanza statistica si è osservato che esse dovrebbero essere svolte avvalendosi degli apporti forniti dalle altre Prefetture- U. T. G. della Regione, anche attraverso l'uso delle tecnologie informatiche.

Dall'analisi dell'art. 10 l. 131/2003 si ricava che la figura del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie è concepita in modo diverso rispetto a quella del Commissario del Governo, soppressa, come già detto, dall'art. 9 l. cost. 3/2001.

Il Rappresentante dello Stato non è, infatti, considerato un organo che deve sovrintendere alle funzioni svolte in sede locale e uno strumento per il controllo statale sulle leggi e sugli atti amministrativi della Regione, ma un organo che si adopera per garantire il raccordo fra enti diversi e fra diversi livelli di governo, in attuazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, che ispirano la riforma del Titolo V Parte II Cost.

La l. 131/2003 ha, quindi, previsto, come è stato osservato, l'attribuzione ad un'unica figura di Rappresentante dello Stato delle funzioni di organo di riequilibrio tra il centro, il sistema regionale e quello locale, in attuazione del principio di cooperazione e nel rispetto di quello di omogeneità delle prestazioni.³⁸

³⁸ Cfr. M. T. Sempreviva, *Le nuove funzioni del Prefetto a garanzia dell'unitarietà della Repubblica*, in *Itinerari interni, Quadrimestrale d'informazione istituzionale*, Anno IV, gennaio-aprile 2004, pagg. 40- 41.

In particolare, l'art. 10 l. 131/2003 ha stabilito che in ogni Regione a Statuto ordinario il Prefetto del capoluogo di Regione svolge le funzioni di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie. Quest'ultimo svolge le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche attraverso le conferenze permanenti, al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie.

Il Rappresentante dello Stato svolge anche un'attività diretta ad agevolare il rapporto tra la Regione e le Prefetture operanti sul territorio della Regione, per cui anche le Prefetture sono coinvolte nel processo di realizzazione del principio di leale collaborazione.

E' stato, quindi, evidenziato che, in seguito alla riforma del Titolo V Parte II Cost., che ha attribuito pari dignità costituzionale ai diversi enti che costituiscono la Repubblica, anche il Prefetto del capoluogo di Regione è uno degli elementi costitutivi della Repubblica, in quanto rappresentante dello Stato, elemento di coesione nei rapporti con il sistema delle autonomie e garante dell'unità ed indivisibilità della Repubblica. D'altra parte, il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie è anche il principale garante del riconoscimento alle autonomie territoriali della compartecipazione all'unità e indivisibilità della Repubblica, con una conseguente valorizzazione della sua funzione di organo di riequilibrio tra il centro, il sistema regionale e quello locale.

Bibliografia

AA. VV., *Saggi sulla riforma federalista*, in *I quaderni della Scuola, Serie Seconda*, Anno Accademico 2004, pagg. 45- 47.

A. Cantadori, *Il principio di leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie: l'attività dell'Amministrazione dell'Interno*, in *Instrumenta*, Anno VIII, n. 23/ 2004, pagg. 527 e segg.

I. F. Caramazza, *Federalismo e autonomie locali*, in *Instrumenta*, n. 26, maggio-agosto 2005, pagg. 427 e segg.

F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2003.

F. Caringella, *Il diritto amministrativo*, Napoli, 2002.

E. Gustapane, *Il rapporto centro- periferia e l'istituto prefettizio*, in *Nuova Rassegna*, n. 5/2003, Firenze, pagg. 441 e segg.

R. Lauro, V. Madonna, *Il Prefetto della Repubblica, Tra Istituzioni e Società*, Rimini, 2005.

- F. Lorenzotti, *Il Prefetto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, n. 29- 30- 31, gennaio/ giugno 2003, pagg. 16 e segg.
- R. Martucci, *Dal Prefetto napoleonico al Prefetto italiano*, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, N. 29- 30- 31/2003, pagg. 30 e segg.
- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861- 1993)*, Bologna, 1996.
- C. Meoli, *Il Prefetto fra Stato centrale e ceti dirigenti locali*, in *Nuova Rassegna*, Anno LXXVIII, n. 20/2004, Firenze, pagg. 2321 e segg.
- S. Mezzacapo, *Raccordo assicurato dal Prefetto del capoluogo*, in *Guida al Diritto*, n. 29/2003, pagg. 69 e segg.
- C. Mosca, *Il sistema prefettoriale di amministrazione generale*, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, n. 32- 33/2003, pagg. 3 e segg.
- M. Moscatelli, *L'istituto prefettizio e la governabilità*, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, n. 32- 33/2003, pagg. 78 e segg.
- G. Procaccini, *La figura del Prefetto alla luce del nuovo ordinamento costituzionale introdotto dalla legge n. 3 del 2001*, in *I quaderni della Scuola, Serie Prima*, Anno 2005, pagg. 8 e segg.
- M. T. Sempreviva, *I poteri di coordinamento e di raccordo nel nuovo assetto della Prefettura- U.T.G.*, in *Itinerari interni, Quadrimestrale d'informazione istituzionale*, Anno V, maggio- agosto 2005, pagg. 11 e segg.
- M. T. Sempreviva, *Le nuove funzioni del Prefetto a garanzia dell'unitarietà della Repubblica*, in *Itinerari interni, Quadrimestrale d'informazione istituzionale*, Anno IV, gennaio- aprile 2004, pagg. 37 e segg.