

CARLO PADULA

I RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE STATALE PERIFERICA E REGIONI, ALL'EPOCA DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ "FORTE"

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. I rapporti fra amministrazione statale periferica e Regioni prima del 1997. – 3. La legislazione Bassanini e la progettata riforma dell'amministrazione periferica; l'art. 101, n. 131/2003. – 4. La "controriforma" del d. lgs. n. 29/2004 e del d.P.R. n. 180/2006: incidenza sui rapporti con gli enti territoriali e profili di illegittimità del d.P.R. n. 180/2006. – 4.1. Il d. lgs. n. 29/2004 ed il principio del "doppio binario". – 4.2 Il regolamento di attuazione (d.P.R. n. 180/2006): illegittimità delle norme sulla partecipazione alle conferenze. – 5. I due profili del tema esaminato: il livello territoriale ed il tipo di rapporto. – 6. Considerazioni di sintesi sul percorso evolutivo. – 7. Il principio del "più ampio decentramento amministrativo" ed il principio di sussidiarietà: una convivenza difficile. – 8. La questione della sopravvivenza dell'amministrazione statale periferica dopo il 2001: spunti dottrinali e giurisprudenziali. – 9. Conclusioni.

1. – *Considerazioni introduttive*

Il presente lavoro mira, in primo luogo, ad analizzare la disciplina dei rapporti fra amministrazione statale periferica e Regioni. Esso fa riferimento alla disciplina generale, cioè, essenzialmente, a quella che regola le relazioni tra Regioni e gli organi statali periferici incaricati di "tenere i rapporti" con le autonomie territoriali (prima commissario del Governo e prefetti, ora prefetti e Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie); si prescinde, quindi, dalle norme che riguardano i vari settori dell'amministrazione.

Compiuta questa analisi, ci si soffermerà sul ruolo dell'amministrazione statale periferica alla luce dell'art. 118, co. 1, Cost. (come riformato nel 2001): si esporrà la tesi secondo la quale il principio di sussidiarietà verticale, inteso in senso "forte", dovrebbe portare ad un forte ridimensionamento degli organi statali periferici, si illustre-

ranno le posizioni dottrinali e giurisprudenziali sul punto ed il modo in cui si è orientata la prassi legislativa.

Infine, si cercherà di collegare i due profili, indicando quali, fra gli elementi del regime attuale dell'amministrazione statale periferica, presentano il maggiore interesse se i rapporti fra essa e le Regioni vengono considerati, appunto, nella prospettiva del principio di sussidiarietà verticale.

2. – I rapporti fra amministrazione statale periferica e Regioni prima del 1997

La Costituzione del 1947 si occupava dell'amministrazione statale periferica agli artt. 5 (il solo ancora vigente nello stesso testo), 124 e 129. Le prime due norme, seppur stringate, attribuivano ad essa un ruolo importante. Il principio fondamentale dell'art. 5 imponeva (e imporrebbe ancora, salvi i problemi di convivenza con l'art. 118, co. 1, Cost. ⁽¹⁾) di attuare "nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo" la formula costituzionale, insolitamente enfatica ("il più ampio" ⁽²⁾), sembrava voler condurre ad attribuire alle amministrazioni statali periferiche la maggior parte dei poteri amministrativi decisionali ⁽³⁾. In questo senso, cioè, l'art. 5 rappresenta la prima codificazione costituzionale del principio di sussidiarietà verticale, sia pure soltanto all'interno dell'amministrazione statale ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Sui qualiv. il § 7.

⁽²⁾ Sulla genesi di essa v. V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, 36.

⁽³⁾ *Sull'art. 5 v.*, fra gli altri, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, 67 ss.; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.; M. BERTOLISSI, *Art. 5*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 40 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 417 ss.

⁽⁴⁾ Per A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1997, 620 s. (v. anche A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 2 ss.), la Costituzione italiana conteneva "germi" del principio di sussidia-

L'art. 124 (abrogato, come noto, dalla l. cost. n. 3 del 2001) conferiva al Commissario del Governo il compito di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato (ovviamente a livello periferico) e di coordinarle con quelle esercitate dalle Regioni. In un quadro costituzionale che, come da molti notato, trascurava quasi completamente il tema dei raccordi fra Stato e Regioni, l'art. 124 costituiva una vistosa eccezione, prevedendo appunto l'unica forma di coordinamento generale fra Stato e Regioni. Il fatto che tale eccezione riguardasse i rapporti fra Regioni e amministrazione statale periferica potrebbe stupire, ma non se l'art. 124 viene letto alla luce dell'art. 5: le due norme risultano ispirate ad un principio comune, che è quello di valorizzare l'attività amministrativa svolta dagli organi periferici. Se l'art. 5 fosse stato attuato, sarebbe stato logico che il coordinamento amministrativo si svolgesse essenzialmente a livello locale ⁽⁵⁾.

rietà anche nell'art. 118 Cost.; opina diversamente S. BARTOLE, *Riflessioni* sulla comparsa nell'ordinamento italiano del *principio* di sussidiarietà, in *Studium iuris*, 1999, 380; sulla sussidiarietà nella Costituzione del 1947 v. anche P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale"*, Milano, 2002, 205 ss.

⁽⁵⁾ Può essere interessante ricordare che in Francia [dove si distingue fra la *déconcentration* a favore degli organi statali periferici (*services déconcentrés*) e la *décentralization* a favore delle *collectivités territoriales* (Comuni, Dipartimenti, Regioni): sull'amministrazione territoriale in Francia v., prima della riforma del 2003, J. AUBY, *Il ruolo e l'identità delle istituzioni regionali in Francia*, in *Regioni*, n. 2/2001, 249 ss.; S. GAMBINO, *Decentrando e Costituzione. La riforma regionale francese*, Padova, 1986, passim; J. RIVEIRO-J. WALINE, *Droit administratif*, Dalloz, 1994, 285 s. e 306 ss.; M. BAUDREZ, *Un principio ispiratore di riforma: la sussidiarietà in Francia*, in A. RINELLA-L. COEN-R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamento costituzionali*, Padova, 1999, 69 ss.; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, 1995, I, 193 ss.] esiste una situazione analoga, in quanto la *Loi d'orientation n. 92-125 du 6 février 1992* relativa all'administration territoriale de la République (sulla quale v. M. BAUDREZ, *op. cit.*, 77 ss.; G. MELONI, *Una nuova fase della riforma dell'amministrazione locale in Francia*, in *Regioni*, n. 6/1992, 1685 ss.; L. VANDELLI, *Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese: verso un superamento dell'uniformità*, in *Amministrare*, n. 2/2003, 303) ha introdotto il principio di sussidiarietà verticale d'interno dell'amministrazione statale, a favore dei "services déconcentrés de l'Etat" (art. 2, abrogato dal *Décret no 97-463 du 9 mai 1997*, che, però, mantiene il principio aggiungendo l'art. 1-1 nel decreto n. 92-604: « - Sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut

In realtà, come noto, l'amministrazione statale periferica italiana non si è certo distinta per un ruolo da protagonista. Come già in precedenza, anche nella Repubblica, e nonostante il disposto dell'art. 5 Cost., gli organi periferici sono rimasti controllati da quelli centrali, ad essi subordinati gerarchicamente, mentre il vero decentramento dovrebbe implicare solo un potere di direzione degli organi centrali ⁽⁶⁾. Non si può certo dire, quindi, che "il più ampio decentramento" di cui all'art. 5 Cost. sia stato veramente attuato.

Ciò ha svuotato il ruolo degli organi periferici di coordinamento. Mentre gli uffici periferici francesi fanno capo al prefetto, che ha poteri di direzione ed è responsabile dei singoli settori verso gli organi centrali, in Italia ci sono rapporti diretti fra uffici periferici ed organi centrali. Il prefetto francese è davvero il rappresentante dello Stato nella provincia mentre quello italiano lo è solo sulla carta ⁽⁷⁾ ed

être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés - »; i testi normativi risultano da <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide>) e attribuisce a questi in particolare le funzioni "qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales" (così come la Costituzione del 1947 si occupava del rapporto Stato-Regioni solo in relazione al livello periferico: art. 124), con rinvio all'art. 34 l. n. 82-213 per la circoscrizione dipartimentale e d'art. 21-1 l. n. 72-619 per la circoscrizione regionale. Queste norme disciplinano, rispettivamente, le funzioni del représentant de l'Etat nel dipartimento e del préfet de région: quest'ultimo "représente chacun des membres du Gouvernement", "dirige les services de l'Etat à compétence régionale - » e, « - sous réserve des exceptions prévues par décret, le préfet de région est seul habilité à engager l'Etat envers la région - » (v. art. 21-1 l. n. 72-619, modificato dalla l. n. 2004-809).

⁽⁶⁾ Sui rapporti fra centro e periferia in Italia v., anche per altre citazioni, S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1990, 137 ss.; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in Riu. *trim.* dir. pubbl., 1986, 597 ss.; A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 418.

⁽⁷⁾ L'art. 19 r.d. n. 383/1934 attribuisce al prefetto il ruolo di rappresentante del Governo ed un potere di vigilanza e di intervento d'urgenza ma non un potere di direzione. Il r.d. n. 383/1934 è stato abrogato dall'art. 274 d. lgs. n. 267/2000, ma all'art. 19 è stata mantenuta transitoriamente efficacia dall'art. 273. Sul ruolo del prefetto nelle diverse fasi della sua storia v. S. CASSESE, *Il sistema*, cit., 138 ss., S. CASSESE, *Centro e periferia*, cit., 598 ss. Il confronto fra Francia e Italia è operato da S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo* - Milano, 2000, 210; S. CASSESE, *Gli uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Regioni*, n. 5/2001, 875; A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 419; v. anche,

il Commissario del Governo non si è mai affermato come autorità di coordinamento⁽⁸⁾. Mancando il coordinamento periferico "infra-statale", è conseguentemente mancato il coordinamento con le Regioni: sia il coordinamento generale che quello settoriale, infatti, presuppongono la possibilità, per il Commissario, di influire sull'attività dei vari organi statali periferici⁽⁹⁾. Il Commissario del Governo, invece, si è limitato a svolgere essenzialmente le funzioni di "tramite" ai fini del controllo sulle leggi e di presidente della Commissione di controllo sugli atti regionali. Anche l'art. 124 Cost., dunque, non ha trovato significativa attuazione pratica⁽¹⁰⁾.

Non sono mancati i tentativi di porre rimedio a questa situazione. Si possono ricordare qui il Rapporto Giannini del 1979, che proponeva di concentrare tutte le funzioni operative statali in organi di livello regionale e di valorizzare il Commissario del Governo anche ai fini del rapporto con le Regioni⁽¹¹⁾, e la successiva Relazione Piga del 1981⁽¹²⁾. Questi orientamenti hanno, però, trovato uno sbocco

oltre d a dottrina citata nella nota 5, J. AUBY, *Organisation administrative du territoire*, Paris, 1985, 97 ss.

⁽⁸⁾ V. S. CASSESE, *il sistema*, cit., 160.

⁽⁹⁾ Su ciò v. M. CAMMELLI, Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131, Bologna, 2003, 211.

⁽¹⁰⁾ Su ciò v. P. COSTANZO, Art. 124, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 179 s.

⁽¹¹⁾ Il Rapporto sui *principali problemi dell'Amministrazione* dello Stato, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, auspicava un decentramento regionale delle amministrazioni statali e proponeva di conferire agli organi periferici regionali "tutte le attribuzioni operative", lasciando ai poteri centrali solo "provvedimenti generali, atti di indirizzo ed atti organizzativi", e di attribuire al Commissario del Governo "il molo di punto di snodo di ogni attività statale nell'ambito regionale, sia essa posta in essere da organi locali dello Stato, sia essa posta in essere da organi centrali ma con effetti regionali": v. *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 746. Il parere del Cons. St., *adun. gen.*, 10 aprile 1980 (reso proprio sul rapporto GIANNINI), dissentiva quanto alle proposte più radicali ma osservava che, nei ministeri con funzioni di amministrazione diretta, gli uffici periferici dovrebbero essere fundamentalmente di livello regionale, "anche per mantenere i necessari collegamenti con le amministrazioni regionali" (v. *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 761 s.).

⁽¹²⁾ Si allude alla relazione della Commissione per la *ristrutturazione* dei poteri centrali (vedilain *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 864 ss.; il tema del potenziamento degli uffici periferici,

limitato a livello legislativo. Ci si riferisce, innanzi tutto, all'art. 13 l. n. 400/1988 (attuato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 ottobre 1993 e poi abrogato dall'art. 10 l. n. 131/2003), che ha cercato di dare attuazione all'art. 124 e di "rilanciare" la figura del Commissario del Governo. Questa disposizione sollecitava, innanzi tutto, la "sovrintendenza", da parte del Commissario, alle funzioni degli organi statali periferici e poi, in relazione ai rapporti fra Stato e Regioni (l'art. 13, come l'art. 124, non si occupava dei rapporti Stato-enti locali), prevedeva: a) una funzione di coordinamento, svolto dal Commissario del Governo d'intesa con il presidente della regione, delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle esercitate dalla regione, anche attraverso riunioni periodiche tra rappresentanti regionali e funzionari statali, presiedute dal presidente della regione; b) una funzione di "tramite" al fine della circolazione delle informazioni tra Stato e Regioni; c) una funzione di vigilanza in relazione ai compiti amministrativi delegati (1³). Dunque, già in questa prima disciplina legislativa in materia di rapporti fra amministrazione periferica statale e Regioni emergono tre tipi di rapporto: un rapporto paritario di coordinamento (fondato su intesa fra Commissario e Governo e su riunioni presiedute dal Presidente della Regione) (1⁴), una funzione di supporto del Commissario

e in particolare del commissario del Governo, e del rapporto con le Regioni è affrontato a p. 870, 872, 875, 884), presieduta da FRANCO PIGA e costituita dal Ministro per la funzione pubblica per formulare proposte di riordinamento dell'amministrazione statale sulla base dell'ordine del giorno del 10 luglio 1980 con il quale il Senato aveva approvato il Rapporto GIANNINI.

(¹³) Sull'art. 13 l. n. 400/1988 v. P. COSTANZO, op. cit., 181 e 245 ss. Sul commissario del Governo v. anche l'art. 67 d. lgs. n. 29/1993 e ora l'art. 62 d lgs 165/2001.

(¹⁴) Che il commissario del Governo non potesse coordinare unilateralmente le Regioni è stato ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 342/1994, secondo la quale esso "è strumento del coordinamento, su base paritaria, delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle regionali", "il principio di leale cooperazione fra lo Stato e le Regioni rappresenta la cornice generale nella quale inserire la tematica dei poteri commissariali" (punto 1 del Diritto) ed il coordinamento commissariale è "uno strumento 'a senso unico'... al fine di adeguare, fin dove è possibile, l'amministrazione periferica statale agli obiettivi e ai criteri della corrispondente azione regionale" (punto 2 del Diritto).

rispetto alle Regioni (a fini informativi) ed un rapporto di vigilanza (che, però, non si traduce in una posizione di supremazia, perché il Commissario si limita a segnalare inadempienze e ad eseguire le decisioni del Governo).

Il coordinamento "infrastatale" a livello provinciale è stato poi rafforzato dall'art. 17 d.l. n. 152/1991, conv. in l. n. 203/1991, che ha istituito i comitati provinciali della p.a., presieduti dal prefetto e composti dai responsabili degli uffici statali periferici (15).

Ma i tentativi di attuazione degli artt. 5 e 124 Cost. hanno dovuto, a quel punto, fare i conti con il grande movimento teso a rafforzare gli enti territoriali.

3. – La legislazione *Bassanini* e la progettata *riforma dell'amministrazione periferica*; l'art. 10 l. n. 131/2003

Come noto, la l. n. 59/1997 ha previsto l'attribuzione in generale di tutte le funzioni amministrative alle Regioni ed agli enti locali, mantenendole allo Stato in determinate materie (art. 1, co. 3: riparto orizzontale) e affidando sempre allo Stato i "compiti di rilievo nazionale" in altre materie (art. 1, co. 4: riparto verticale, in base al livello degli interessi). Rispettando il principio generale secondo il quale il

(15) "Quando, sulla base di elementi comunque acquisiti, ravvisi l'esistenza di carenze, inefficienze o disservizi, il comitato provinciale può impartire direttive allo scopo di accertarne le cause ed eliminarne gli effetti, anche richiedendo, ove occorra, che siano eseguite ispezioni nell'ambito degli uffici di cui al comma 2, nonché verifiche delle procedure poste in essere per l'attuazione di attività amministrative, comprese quelle derivanti dai contratti dell'amministrazione interessata. Degli accertamenti richiesti e dell'esito degli stessi è informata immediatamente l'amministrazione centrale competente" (co. 4); "il prefetto, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli dalla legge e in attuazione di quanto previsto nel presente articolo, vigila sulla esecuzione delle determinazioni adottate dal comitato provinciale della pubblica amministrazione e riferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri, informando il commissario del Governo e i Ministri di volta in volta interessati, mediante relazioni sull'attività svolta dal comitato e dagli uffici di cui al comma 2 in riferimento alle finalità del presente articolo" (co. 5). I Comitati sono stati soppressi dal d.P.R. 287/01; in base all'art. 16 di questo, i loro compiti erano attribuiti alla Conferenza permanente, ma il d.P.R. n. 287/2001 è stato abrogato dal d.P.R. n. 180/2006 (v. *infra*).

rapporto fra amministrazioni periferiche dello Stato ed enti autonomi deve essere "a somma zero", nel senso che ad ogni aumento di compiti di un sistema corrisponde una diminuzione dell'altro (16), l'art. 7, co. 1, l. n. 59/1997 ha previsto che il trasferimento di beni e personale dallo Stato agli enti territoriali "deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui" (17).

Gli organi periferici di coordinamento fra Stato ed enti territoriali erano espressamente menzionati dall'art. 12, co. 1, lett. h), che, nel fissare i criteri direttivi per la riorganizzazione dei ministeri, prescriveva altresì di "riorganizzare e razionalizzare.. gli organi di rappresentanza periferica dello Stato con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le regioni e gli enti locali".

Rispetto all'art. 13 l. n. 400/1988, viene introdotto il tema dei rapporti fra organi statali periferici ed enti locali e si confermano due delle tre funzioni sopra evidenziate (il "raccordo" ed il "supporto"); dall'art. 12, co. i, lett. h), però, non risultava chiaramente se gli organi statali periferici dovessero coordinarsi contemporaneamente con organi regionali e degli enti locali o se, invece, dovessero esserci due livelli separati di coordinamento (provinciale, fra prefetti e enti locali, e regionale, fra commissario del Governo e Regione (18)). Inoltre, non viene affrontato, perlomeno esplicitamente, il tema del coordinamento fra amministrazioni statali periferiche.

Questo tema costituisce, invece, il baricentro delle disposizioni attuative degli artt. 11 e 12 l. n. 59/1997.

Infatti, l'art. 11 d. lgs. n. 300/1999 si occupa del raccordo *infra*-statale e non del raccordo fra organi statali periferici ed enti territo-

(16) Su questo principio e sulle relative eccezioni v. M. CAMMELLI, *L'ufficio territoriale del Governo*, in A. PAJNO-L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna, 2000, 167 s.

(17) In senso simile v. l'art. 31, lett. d), l. n. 59/1997, che rinvia a regolamenti di riordino ex art. 174-bis l. n. 400/1988, da adottare entro 90 gg dai d.P.C.m. che operano il trasferimento di cui all'art. 7.

(18) Fino a quel momento, l'art. 13 l. n. 400/1988 aveva aggiunto al rapporto di vigilanza prefetto-enti locali il rapporto di coordinamento commissario del Governo-Regioni.

riali (anchese, come già detto, la possibilità di un coordinamento fra organi periferici statali condiziona logicamente il coordinamento, da parte del prefetto, fra essi e gli enti territoriali). Come noto, l'art. 11 (in seguito modificato dall'art. 10 l. n. 131/2003 e poi sostituito dall'art. 1 d. lgs. n. 29/2004) prevedeva la trasformazione delle prefetture in "uffici territoriali del governo", che, oltre a mantenere le funzioni di competenza delle prefetture, avrebbero dovuto assumere "tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici"; l'art. 11, co. 4, prevedeva, a tal fine, l'"accorpamento, nell'ambito dell'ufficio territoriale del Governo" delle strutture periferiche dello Stato. Da tale concentrazione di funzioni e uffici erano escluse le amministrazioni periferiche specificamente indicate nel comma 5 (cioè quelle degli esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e attività culturali, delle agenzie⁽¹⁹⁾).

L'art. 11, poi, confermava che il prefetto operante nel capoluogo di regione assumeva le funzioni di commissario del Governo⁽²⁰⁾ e che i prefetti dovevano essere coadiuvati da "conferenze permanenti", da essi presiedute e composte dai responsabili delle amministrazioni periferiche escluse dall'accorpamento⁽²¹⁾.

L'art. 11 è stato giudicato in parte elusivo dell'art. 12, co. i, lett.

(19) Sugli uffici territoriali del Governo v. S. CASSESE, *Gli uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Regioni*, n. 5/2001, 869 ss.; C. MEOLI, *Il nuovo profilo della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo*, in *Giornale dir. amm.*, n. 10/2004, 1063 ss.; G. D'AURIA, *L'organizzazione periferica dello Stato*, in G. VESPERINI (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, Milano, 2005, 82 ss.; L. VIOLINI, *I nuovi Uffici territoriali del Governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie?*, in *Regioni*, n. 2/2001, 241 ss.; L. LEGA, *Prospettive di riordino dell'amministrazione periferica dello Stato: il valore aggiunto dell'Utg*, in *Riv. trim. scienza amm.*, n. 1/2000, 77 ss.; v. anche la circolare della Direzione generale del Personale del 18 luglio 2001.

(20) Già prima di solito era così, come si deduce anche dall'art. 13, co. 7, l. n. 400/1988; coerentemente, l'art. 10, co. 3, d. lgs. 303/1999 ha previsto il trasferimento al Ministero dell'interno dei compiti e delle risorse – materiali e umane – degli uffici dei commissari del Governo.

(21) Nel caso del prefetto del capoluogo regionale, la conferenza comprendeva i rappresentanti degli uffici periferici regionali dello Stato. La previsione della conferenza ricalcava quella dei "comitati provinciali della p.a." di cui al d.l. n. 152/1991 (v. il § 2).

h), l. n. 59/1997 perché non si occupava del raccordo con gli enti territoriali. Bisogna, però, tener conto (in relazione al nostro tema) dell'art. 4 d. lgs. n. 303/1999, in base al quale "il Presidente [del Consiglio] coordina l'azione del Governo in materia di rapporti con il sistema delle autonomie e promuove lo sviluppo della collaborazione tra Stato, regioni e autonomie locali" (co. 1): infatti, per l'esercizio di questi compiti il Presidente si avvaleva, fra gli altri organismi, dei commissari del Governo ⁽²²⁾. L'art. 11 d. lgs. n. 300/1999 era destinato ad essere attuato da un regolamento, che è stato emanato con d.P.R. n. 287 del 2001. Tuttavia, l'accorpamento degli uffici non si è mai realizzato per la mancanza dei decreti interministeriali che tale regolamento a questo scopo prevedeva all'art. 9, co. 3 ⁽²³⁾.

Il d.P.R. n. 287 (poi abrogato, come vedremo, dal d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180) si occupava anche dei rapporti con le Regioni, con norme di vario tipo. In primo luogo, veniva rafforzata (seppur in misura limitata) la figura del commissario del Governo, al quale era dedicato specificamente l'art. 2, co. 2, che gli attribuiva compiti in relazione d'attuazione delle intese concluse in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata; in secondo luogo si prevedeva che tutti i prefetti avessero rapporti con gli organi regionali: a tal proposito si possono citare norme generali ⁽²⁴⁾ e norme specifiche ⁽²⁵⁾. Questo secondo orientamento, come vedremo, sareb-

⁽²²⁾ In senso simile si era orientato già l'art. 5, co. 3, lett. b), l. n. 400/1988; in relazione agli enti locali si veda, poi, l'art. 14, co. 2, lett. a), d. lgs. n. 300/1999, concernente le attribuzioni del Ministero dell'interno.

⁽²³⁾ Sul "fallimento" della riforma delle prefetture v. C. FRANCHINI, *La riforma dei ministeri*, in G. VESPERINI (a cura di), *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., 12 s.; G. D'AURIA, *op. cit.*, 84; C. MEOLI, *op. cit.*, 1065 s.

⁽²⁴⁾ V. l'art. 1, co. 2: "L'Ufficio del Governo assicura: a) il supporto al prefetto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo, di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio e nell'espletamento dei compiti di collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali **interessati**"; tale norma pare essere stata abrogata (implicitamente) già dall'art. 1 d. lgs. n. 29/2004, sul quale v. *infra*.

⁽²⁵⁾ Veniva in considerazione, in primo luogo, l'art. 3, co. 1 ("Le convenzioni tra le amministrazioni dello Stato e le regioni volte a regolare, in conformità agli schemi approvati dalla Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d), del decreto legi-

be stato abbandonato con il d. lgs. n. 29/2004 e poi ripreso dal d.P.R. n. 180/2006.

In generale, comunque, il coordinamento fra organi statali periferici e Regioni acquistava, grazie al d.P.R. n. 287, senz'altro un maggior livello di concretezza, dopo le previsioni più o meno generiche di cui all'art. 13 l. n. 400, all'art. 12 l. n. 59/1997 e all'art. 4 d. lgs. n. 303/1999 ⁽²⁶⁾.

Curiosamente, come si è notato in dottrina ⁽²⁷⁾, dopo l'effettiva abrogazione dell'art. 124 Cost. si assiste ad un tentativo di "rilancio" della figura del commissario del Governo (ora Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie), ad opera dell'art. 101 n. 131/2003 (c.d. "La Loggia"). E senz'altro singolare che la legge di adeguamento alla legge costituzionale che ha abrogato l'art. 124 Cost. in pratica ricrei la figura del commissario del Governo, ma è

slativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità di utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali, sono promosse e stipulate, per conto dello Stato, dal titolare dell'Ufficio del Governo competente per territorio"), che pareva riferibile a tutti i prefetti della Regione sia per l'astratta possibilità di organi regionali periferici sia per la precisazione "titolare dell'Ufficio del Governo competente per territorio". Pure riferibile a tutti i prefetti sembrava l'art. 3, co. 2 ("Il titolare dell'Ufficio del Governo, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza unitaria del Governo sul territorio, per la cura di interessi statali attribuiti al predetto Ufficio può sempre indire la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. La conferenza può essere altresì indetta dal titolare dell'Ufficio del Governo in caso di procedimenti amministrativi connessi quando la relativa indizione è chiesta dal Presidente della giunta regionale o da uno o più degli enti locali coinvolti"). Certamente riferibili a tutti i prefetti erano poi l'art. 4, co. 5 ("Alle sedute della conferenza permanente e delle sezioni possono essere invitati a partecipare anche i rappresentanti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali di volta in volta interessati"), e l'art. 5, co. 2 ("La conferenza permanente o le singole sezioni sono convocate anche su richiesta del Presidente della giunta regionale, del presidente della provincia, o vero del sindaco del comune capoluogo, per la trattazione di questioni di competenza statale aventi diretta connessione con le attribuzioni regionali, provinciali o comunali o di altri enti locali").

⁽²⁶⁾ Fra l'altro, l'art. 5 d.P.R. n. 287 aveva dettato norme integrative dell'art. 4 d. lgs. n. 303/1999, norme che non sono contenute nel d.P.R. n. 180/2006.

⁽²⁷⁾ V. M. CAMELLI, Rappresentante, cit., 199 s.; A. RUGGERI, Note introdotte ad una lettura della legge La Loggia, in B. CARAVITA (a cura di), I processi di attuazione *delfederalismo* in Italia, Milano, 2004, 39 s.

anche da tener presente che l'assenza nella Costituzione di una norma su tale figura può essere intesa non come un divieto di essa ma come non necessità per la legge di prevederla ⁽²⁸⁾.

L'art. 10 in questione ridisciplina le funzioni del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie (che coincide sempre con il prefetto preposto d'ufficio territoriale del Governo del capoluogo regionale): per questo si può ipotizzare che già nel 2003 si sia verificata un'abrogazione, per ridisciplina della materia, dell'art. 2, co. 2, d.P.R. n. 287/2001 ⁽²⁹⁾.

Non è qui necessario approfondire le singole funzioni del Rap-

⁽²⁸⁾ Se nella Costituzione del 1947 non ci fosse stato l'art. 124, sarebbe stata considerata illegittima una legge contemplante un organo periferico di coordinamento paritario fra Stato e Regioni? V. sul punto E. GIANFRANCESCO, L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del Governo, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 232 s., D. CORLETTI, Art. 10, in P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Torino, 2004, 264 ss., che riferisce anche che era questa la prospettiva nella quale il Governo, d'epoca, aderì d'abrogazione dell'art. 124 Cost. Il fatto che il commissario del Governo fosse un organo di coordinamento paritario distingue il caso dell'abrogazione dell'art. 124 Cost. da quello dell'abrogazione degli artt. 125 e 130 Cost., che sono stati intesi nel senso della soppressione dei controlli, perché l'autonomia di rango costituzionale di Regioni ed enti locali non può essere limitata con strumenti ulteriori rispetto a **quelli** risultanti dalla Costituzione.

⁽²⁹⁾ Peraltro, la norma di cui **alla** lett. a) dell'art. 2, co. 2 ("Il titolare **dell'Ufficio** del Governo del capoluogo regionale, oltre **d** e funzioni di cui al comma 1, esercita le funzioni di commissario del Governo... Nell'esercizio di tali funzioni, si avvale degli altri Uffici del Governo nell'ambito della regione al fine di: a) favorire e promuovere la 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, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281"), pare sostanzialmente rimasta perché compresa nell'art. 10, co. 2, lett. a), l. n. 131 ("il rappresentante dello Stato cura in sede regionale: a) le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche attraverso le conferenze di cui d'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa d'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"); la norma di cui alla lett. b) dell'art. 2, co. 2, si ritrova, con qualche modifica, nell'art. 10, co. 2, lett. e), l. n. 131/2003 (v. la nota 56).

presentante ⁽³⁰⁾: si segnalano, però, gli elementi di novità contenuti nell'art. 10, rispetto alla disciplina preesistente, cioè le funzioni di cui al comma 2, lett. *c*) e *d*), correlate a nuove norme costituzionali ⁽³¹⁾.

4. - La "controriforma" del d. lgs. n. 29/2004 e del d.P.R. n. 180/2006: incidenza sui rapporti con gli enti territoriali e profili di illegittimità del d.P.R. n. 180/2006

4.1. - Il d. lgs. n. 29/2004 ed il principio del "doppio binario"

Il legislatore statale è poi tornato ad occuparsi degli uffici territoriali del Governo con il d. lgs. n. 29/2004 ⁽³²⁾, prendendo atto della inattuazione dell'art. 11 d. lgs. n. 300/1999 e, dunque, facendo "marcia indietro" rispetto ad esso. Infatti, sostituendo appunto l'art. 11, si è rinunciato all'idea dell'accorpamento degli uffici ⁽³³⁾.

Un'altra novità del d. lgs. n. 29/2004 riguarda specificamente il

⁽³⁰⁾ Sull'art. 10 l. n. 131/2003 v. D. CORLETTI, *op. cit.*, 261 ss.; M. CAMMELLI, *op. ult. cit.*, 199 ss.; L. CASSETTI, *Il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie nelle Regioni a statuto ordinario e la leale collaborazione*, in B. CARAVITA, *op. cit.*, 375 ss.; L. CASSETTI, *Esce di scena il commissario del Governo e nasce il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie nelle regioni a statuto ordinario*, in *www.federalismi.it*, 6 maggio 2002.

⁽³¹⁾ Art. 10, co. 2: "il rappresentante dello Stato cura in sede regionale: ... *c*) la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, nonché delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali, di cui d'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; *d*) l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui d'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale" [la seconda parte della lett. *c*) corrisponde all'art. 2, co. 1, lett. *d*), d.P.R. n. 287/2001].

⁽³²⁾ L'art. 11 n. 137/2002 ha conferito la delega ad adottare decreti correttivi di quelli emanati ai sensi dell'art. 11 l. n. 59/1997; sono stati confermati i criteri direttivi di cui all'art. 12 l. n. 59/1997.

⁽³³⁾ In particolare, l'art. 1 d. lgs. n. 29/2004 stabilisce: "L'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: « - Art. 11 (*Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo*). - 1. La Prefettura assume la denominazione di Prefettura-Ufficioterritoriale del Governo. 2. La Prefettura-Ufficio territoriale del Go-

tema dei rapporti fra organi periferici statali ed enti territoriali. Tali rapporti ora vengono chiaramente impostati su due livelli: provinciale, fra prefetti ed enti locali, e regionale, fra Rappresentante dello Stato e Regioni. Che il coordinamento con gli enti locali si svolga al livello provinciale risulta dal nuovo art. 11, co. 2, d. lgs. n. 300, in base al quale la prefettura-ufficio territoriale del Governo (questa è ora la denominazione ufficiale) "assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali" ⁽³⁴⁾. Inoltre, il nuovo art. 11, co. 3, statuisce che la conferenza provinciale permanente che

verno, ferme restando le proprie funzioni, assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali. Sono in ogni caso fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome. 3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini di cui al comma 2, il Prefetto, titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, è coadiuvato da una conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia nonché da rappresentanti degli enti locali. Il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficioterritoriale del Governo nel capoluogo della regione è altresì coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della regione. 4. Nell'esercizio delle funzioni di coordinamento previste dai commi 2 e 3 il Prefetto, sia in sede di conferenza provinciale sia con interventi diretti, può richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali. Nel caso in cui non vengano assunte nel termine indicato le necessarie iniziative, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri. 5. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, nell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo, emanano, ove occorra, apposite direttive ai Prefetti. 6. Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede ad adottare le disposizioni per l'attuazione del presente articolo e per l'adeguamento della normativa regolamentare vigente - »". Sulla nuova norma v. C. MEOLI, *op. &*, 1066 ss.

⁽³⁴⁾ Invece, il già citato (v. nota 24) art. 1, co. 2, lett. a), d.P.R. n. 287/2001 prevedeva che "l'ufficio del Governo assicura: a) il supporto al prefetto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo, di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio e nell'espletamento dei compiti di collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali interessati".

coadiuva il prefetto è composta – oltre che dallo stesso prefetto e dai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia – "da rappresentanti degli enti locali", mentre l'art. 4, co. 5, d.P.R. n. 287/2001 prevedeva la possibilità di invitare i rappresentanti di tutti gli enti territoriali ⁽³⁵⁾.

In relazione ai rapporti con le Regioni, l'art. 11, co. 3, prevede ora che il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficioterritoriale del Governo nel capoluogo della regione sia "coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della regione". L'invito del rappresentante regionale, che era rimesso alla discrezionalità del prefetto in base al d. lgs. n. 29/2004, è diventato ora necessario, in virtù del d.P.R. n. 180/2006 (come vedremo), ma resta il fatto che i rappresentanti degli enti locali compongono la conferenza provinciale, mentre il Presidente della Regione è invitato alla conferenza regionale. Questa differenza sembra implicare che il Presidente della Regione partecipa alla conferenza senza diritto di voto ⁽³⁶⁾, cioè con funzioni meramente consultive, sia perché questa è la regola nel caso in cui si prevedono integrazioni di collegi composti di rappresentanti di più amministrazioni ⁽³⁷⁾ sia perché, opinando diversamente, non si riuscirebbe a dare senso giuridico alla diversa formulazione delle disposizioni, che chiamano i rappresentanti degli enti locali a comporre l'organo e prevedono il mero invito del Presidente della Regione.

Inoltre, è da tenere presente che l'invito del rappresentante re-

⁽³⁵⁾ Su questo punto il d. lgs. n. 29/2004 riprende quanto previsto dall'art. 17 d.l. n. 152/1991, in relazione ai Comitati provinciali della pubblica amministrazione.

⁽³⁶⁾ Le conferenze permanenti sono organi che "coadiuvano" il prefetto, ma diverse disposizioni del d.P.R. n. 180/2006 presuppongono chiaramente che esse adottino **delibere** e, quindi, votino: v. gli artt. 4, commi 2 e 3 ("determinazioni da assumere"), 5, co. 4 ("deliberazioni adottate"), e 7, co. 2.

⁽³⁷⁾ V. F. ZUELLI, *Le collegialità amministrative*, Milano, 1985, 59; sui "membri **interventori**" v. L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, I, Milano, 1975, 165 s.; v. anche F.G. SCOCA, *Le amministrazioni come operatori giuridici*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005, 336 ss.

gionale nasce (nel d. lgs. n. 29/2004) come facoltativo e, se può essere dubbio il ruolo (consultivo o deliberativo) di un soggetto che non compone il collegio ma la cui partecipazione è necessaria, non pare possibile ipotizzare che sia titolare del diritto di voto un soggetto che può essere invitato a partecipare alle sedute; il d.P.R. n. 180/2006 si salda al d. lgs. n. 29/2004, per cui le disposizioni del primo vanno lette alla luce del secondo. Infine, può essere interessante ricordare che nel medesimo modo sono state interpretate le disposizioni degli statuti speciali che prevedono l'intervento (necessario) del Presidente della Giunta alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano la Regione speciale ⁽³⁸⁾.

La scelta della concentrazione del raccordo con le Regioni nel prefetto del capoluogo (cioè, nel Rappresentante dello Stato), da qualsiasi motivo sia stata originata, pare coerente con l'art. 118, co. 1, Cost., che – come si argomenterà – dovrebbe portare ad eliminare, salvo eccezioni, gli organi regionali periferici (per le stesse ragioni – che pure saranno di seguito illustrate – per le quali dovrebbe portare ad eliminare, salvo eccezioni, gli organi statali periferici): per cui, al di fuori del capoluogo, i prefetti dovrebbero avere a che fare solo con gli enti locali, e non con uffici regionali ⁽³⁹⁾.

Infine, è da notare che il d. lgs. n. 29/2004 – oltre a prevedere genericamente che il prefetto garantisca la leale collaborazione degli uffici statali locali con gli enti locali (art. 11, co. 2, d. lgs. n. 300/1999) – ridisciplina il potere d'intervento sostitutivo del prefetto nei confronti degli altri organi statali, collegandolo specificamente "anche ai

⁽³⁸⁾ V. P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 287; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 367 nt. 2; S. BARTOLE, *Le Regioni*, Bologna, 1997, 173. L'assenza del diritto di voto, in caso di *partecipazione* del Presidente della Regione al Consiglio dei ministri, era espressamente sancita dall'art. 14-*quater*, co. 4, l. n. 241/1990, poi abrogato dalla l. n. 15/2005.

⁽³⁹⁾ Né sembra plausibile pensare che il d.P.R. n. 287/2001, in base al quale – come visto – tutti i prefetti avevano rapporti con gli organi regionali, sia stato condizionato dalla prospettiva dell'abrogazione dell'art. 124 Cost., perché, comunque, esso avrebbe potuto mantenere funzioni di raccordo con gli organi regionali solo al prefetto del capoluogo, anche se esso era destinato a non svolgere più le funzioni di commissario del Governo.

fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali" (40).

4.2. - *Il regolamento di attuazione (d.P.R. n. 180/2006): illegittimità delle norme sulla partecipazione alle conferenze*

L'art. 11, co. 6, d. lgs. n. 300/1999 (nel testo risultante dal d. lgs. n. 29/2004) prevedeva un regolamento governativo "per l'attuazione del presente articolo e per l'adeguamento della normativa regolamentare vigente", e tale regolamento è stato emanato con d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, che ha abrogato espressamente il d.P.R. n. 287/2001, in parte già implicitamente abrogato (41).

Il nuovo regolamento detta una disciplina più chiara e semplice di quella del d.P.R. n. 287/2001 (ad es., esso contiene alcune precisazioni delle norme del d.P.R. n. 287/2001, inserite su richiesta della

(40) Come già visto, l'art. 11, co. 4, d. lgs. n. 300/1999 stabilisce ora che "il Prefetto, sia in sede di conferenza provinciale sia con interventi diretti, può richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche *ai fini* del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali", e che, "nel caso in cui non vengano assunte nel termine indicato le necessarie iniziative, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri". Il d. lgs. n. 29/2004, dunque, conferisce al prefetto un potere sostitutivo, condizionato all'assenso del ministro competente e ad un presupposto specifico (la necessità di evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza), che pare aggiungersi al potere d'intervento d'urgenza di cui all'art. 19, co. 3, r.d. n. 383/1934 (in base al quale il prefetto "vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e adotta, in caso di urgente necessità, i provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami di servizio"); il r.d. n. 383/1934 è stato abrogato dal d. lgs. n. 267/2000 ma l'art. 273, co. 5, dello stesso decreto dispone che "fino d'entrata in vigore di specifica disposizione in materia, emanata ai sensi dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, resta fermo il disposto dell'articolo 19 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, per la parte compatibile con l'ordinamento vigente".

(41) L'art. 2, co. 2, d.P.R. n. 287 può considerarsi abrogato dall'art. 10 l. n. 131/2003 e l'art. 4, co. 5, d.P.R. n. 287 può considerarsi abrogato dall'art. 11, co. 3, d. lgs. n. 300/1999, come modificato nel 2004.

Conferenza unificata ⁽⁴²⁾ e volte a circoscrivere l'attività del prefetto agli uffici periferici statali, evitando il rischio di interpretazioni tali da creare indebite interferenze rispetto agli enti territoriali ⁽⁴³⁾), adegua in parte la disciplina regolamentare a quella introdotta dall'art. 10 l. n. 131/2003 (infatti, viene eliminato l'art. 2, co. 2, d.P.R. n. 287/2001, che regolava le funzioni del prefetto-commissario del Governo, ora oggetto – appunto – dell'art. 10 l. n. 131/2003) e dal d. lgs. n. 29/2004 ma non rispetta il principio del "doppio binario" nel rapporto fra prefetture ed enti territoriali: principio secondo il quale la prefettura del capoluogo regionale ha rapporti con gli organi regionali, mentre le altre prefetture hanno rapporti solo con gli enti locali.

Già l'art. 1, co. 2, lett. b), d.P.R. n. 180/2006 prevede che la prefettura assicuri la leale collaborazione degli uffici periferici dello Stato con – genericamente – "i diversi livelli di governo esistenti sul territorio", e i "diversi livelli" potrebbero comprendere gli organi regionali; inoltre, l'art. 9 dispone genericamente che "il prefetto... promuove tutte le possibili forme di collaborazione interistituzionale tra lo Stato e le autonomie territoriali"; però, l'art. 2 d.P.R. n. 180/2006,

⁽⁴²⁾ V. il documento allegato al parere del 16 marzo 2006.

⁽⁴³⁾ Su richiesta della Conferenza unificata è stato aggiunto l'inciso "inerenti agli uffici periferici dello Stato" nell'art. 2, co. 1, lett. a) ("il prefetto... fornisce, a richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, gli elementi valutativi inerenti gli uffici periferici dello Stato necessari d'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, e ne attua le determinazioni"), al fine di "riaffermare che l'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri può essere rivolto, come previsto dalla l. n. 131/2003 art. 8, comma 6, solo nei confronti delle funzioni esercitate dallo Stato"; è stato aggiunto l'inciso "nell'ambito delle amministrazioni statali" nell'art. 2, co. 1, lett. d) ("il prefetto... promuove e coordina le iniziative nell'ambito delle amministrazioni statali, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, necessarie a dare attuazione alle leggi generali sul procedimento amministrativo, sulla cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e sull'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali degli uffici"), al fine di "sottolineare come l'attività del prefetto di coordinamento e promozione non può che riguardare... le amministrazioni statali"; infine, la possibilità che il prefetto promuova la conferenza di servizi è stata circoscritta al caso "in cui l'amministrazione procedente sia un'amministrazione statale" (mentre la corrispondente norma del d.P.R. n. 287 prevedeva questa possibilità "sempre").

che elenca i compiti del prefetto, gli attribuisce funzioni concernenti solo il rapporto con le autonomie locali e non quello con le Regioni⁽⁴⁴⁾.

L'art. 4 d.P.R. n. 180/2006, espressamente dedicato al coordinamento, dà indicazioni contrastanti: il comma 1 stabilisce che l'attività prefettizia di coordinamento fra uffici periferici statali ed enti territoriali riguarda gli enti locali⁽⁴⁵⁾, ma il comma 6 prevede che, "per garantire il raccordo e la reciproca informazione sulle modalità di esercizio delle funzioni di coordinamento degli uffici periferici dello Stato sul territorio e di promozione della leale collaborazione con la regione e gli enti locali nell'ambito di ciascuna provincia, il prefetto del capoluogo regionale promuove riunioni di coordinamento con i titolari delle altre Prefetture nell'ambito della regione, anche su loro richiesta": il riferimento alla collaborazione "con la regione e gli enti locali nell'ambito di ciascuna provincia" fa supporre che ogni prefetto possa svolgere opera di coordinamento nei rapporti tra organi statali periferici e organi regionali.

Una conferma di tale ricostruzione viene, del resto, dalle regole di composizione della conferenza provinciale, disciplinata dall'art. 4, co. 2. Ai componenti delle conferenze provinciali previsti dal d. lgs. n. 29/2004 (responsabili degli uffici periferici provinciali statali e rappresentanti degli enti locali, individuati dal regolamento nel Presidente della Provincia, nel Sindaco del Comune capoluogo e nei sindaci dei comuni eventualmente interessati) vengono aggiunti "tutti quei soggetti istituzionali di cui è ritenuta utile la partecipazione ai fi-

(44) Art. 2, co. 1, lett. c): "Il prefetto... c) favorisce e promuove, anche secondo i criteri e le indicazioni 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 ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281".

(45) Art. 4, co. 1: "Le Conferenze permanenti, previste dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, sono organi che **coadiuvano** il prefetto nell'esercizio delle funzioni di coordinamento delle attività degli uffici periferici dello Stato e di leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e b)".

ni delle concrete determinazioni da assumere, o che vi hanno comunque interesse" (comma 2). Infatti, questi soggetti potrebbero comprendere soprattutto rappresentanti regionali, se consideriamo che il d.P.R. n. 180/2006, da un lato, stabilisce (innovando rispetto al d.P.R. n. 287/2001) che "della convocazione della Conferenza provinciale è data comunicazione al presidente della regione" (art. 5, co. 2), dall'altro ribadisce che "le Conferenze permanenti o le singole sezioni sono convocate anche su richiesta del presidente della regione, del presidente della provincia, o wero dei sindaci dei comuni interessati, per la trattazione di questioni di competenza statale aventi diretta connessione con le attribuzioni regionali, provinciali o comunali o di altri enti locali" (art. 5, co. 3, uguale all'art. 5, co. 2, d.P.R. n. 287/2001) ⁽⁴⁶⁾.

Anche se l'art. 5, co. 2, parla genericamente di "conferenze", si potrebbe ipotizzare che il potere del Presidente regionale di provocare la riunione della conferenza riguardi solo la conferenza regionale, di cui è membro necessario; ma è necessario considerare che la medesima disposizione si ritrovava nel d.P.R. n. 287/2001, che prevedeva una partecipazione non necessaria dei rappresentanti degli enti territoriali alla conferenza. Dunque, sia il criterio letterale (l'art. 5, co. 3, parla, appunto, genericamente di "conferenze") sia quello storico-sistematico conducono a non limitare il potere del presidente della Regione di richiedere la convocazione delle conferenze. Del resto, poiché l'art. 4, co. 2, garantisce la possibilità di partecipazione ai soggetti "che vi hanno comunque interesse", la Regione interessata potrebbe pretendere di partecipare alla conferenza e, in questa prospettiva, risultano coerenti sia la norma che parifica il presidente della Regione ai presidenti provinciali e ai sindaci (quanto al potere di far convocare la conferenza) sia la norma che prevede la comunicazione al presidente regionale della convocazione della conferenza.

Peraltro, benché l'art. 4, co. 2, chiami i "soggetti istituzionali" a

⁽⁴⁶⁾ Sui casi di "competenza concorrente" in relazione alla convocazione degli organi collegiali v. L. GALATERIA, op. cit., II, Milano, 1975, 8 ss.; U. GARGIULO, I collegi amministrativi, Napoli, 1962, 156 s.

comporre la conferenza provinciale, sembra necessario correggere il significato letterale della disposizione (che sembrerebbe attribuire a quei soggetti il ruolo di "membri aggregati") con criteri logici e, dunque, assegnare a tali soggetti il ruolo di "interventori", senza diritto di voto⁽⁴⁷⁾. Infatti, sia il carattere indeterminato dei soggetti sia il carattere eventuale della partecipazione sia, infine, il rischio di abusi inevitabilmente connesso ad una facoltà di determinare volta per volta la composizione del collegio (si pensi che il prefetto potrebbe estendere il collegio a scopo strumentale, per garantire voti favorevoli al proprio orientamento, o potrebbe limitare al massimo le partecipazioni, per evitare rischi di voti contrari) impongono di considerare meri interventori i "soggetti istituzionali", fra i quali (in ipotesi) anche il rappresentante regionale.

Dunque, di fronte ad una disposizione legislativa chiara nel porre in rapporto i prefetti solo con i rappresentanti degli enti locali⁽⁴⁸⁾, il d.P.R. n. 180 ha, invece, lasciato aperta la porta alla partecipazione di rappresentanti regionali alle conferenze provinciali. Anzi, tale partecipazione risulta assai rafforzata rispetto a quanto previsto dall'abrogato art. 4, co. 5, d.P.R. n. 287/2001⁽⁴⁹⁾, dato che il rappresentante della Regione può pretendere di partecipare alla conferenza provinciale, se c'è il necessario interesse, ed il prefetto ha il dovere di comunicare al Presidente regionale la convocazione della conferenza stessa; mentre prima la partecipazione del rappresentante regionale era rimessa alla mera discrezionalità del prefetto.

Si può dubitare, però, della legittimità dell'art. 4, co. 2, d.P.R. n.

(47) Sui "membri aggregati" ed "interventori" v. L. GALATERIA, *op. cit.*, I, Milano, 1975, 163 ss.

(48) Ricordiamola: "il Prefetto, titolare della Prefettura-Ufficioterritoriale del Governo, è coadiuvato da una conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia nonché da rappresentanti degli enti locali"ⁿ (art. 11, co. 3, d. lgs. n. 300/1999).

(49) Ricordiamolo: "Alle sedute della conferenza permanente e delle sezioni possono essere invitati a partecipare anche i rappresentanti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali di volta in volta interessati"ⁿ.

180/2006, non sembrando ammissibile che una norma regolamentare ampli il novero dei soggetti che possono partecipare ad un organo collegiale, prevedendo che esso sia composto (sia pure nel senso attenuato sopra ipotizzato) da tutti i "soggetti istituzionali... che vi hanno comunque interesse". Le conferenze permanenti sono collegi composti da rappresentanti di più amministrazioni, che hanno lo scopo di contribuire alla composizione di più interessi disomogenei. I loro componenti sono tali in quanto portatori di determinati interessi pubblici, non in quanto esperti, e non sembra ammissibile che la composizione prevista dalla legge, che implica una certa ponderazione dei diversi interessi pubblici, sia alterata dal regolamento, soprattutto se a questo è espressamente affidato un compito di mera "attuazione" (art. 11, co. 6, d. lgs. n. 300/1999), e non di integrazione della fonte primaria (ma, comunque, l'estensione della composizione dell'organo sembra andare al di là anche delle possibilità di un regolamento di integrazione) ⁽⁵⁰⁾.

Il principio del "doppio binario", invece, è pienamente rispettato dall'art. 3, in base al quale le convenzioni tra amministrazioni statali e Regioni, già previste dall'art. 3 d.P.R. n. 287/2001, sono promosse e stipulate dal prefetto del capoluogo regionale e non più dal prefetto competente per territorio ⁽⁵¹⁾.

⁽⁵⁰⁾ Per F. ZUELLI, *op. cit.*, 59, "il coordinamento tra varie amministrazioni... si svolge soltanto nelle forme e tra i rapporti (competenze) espressamente individuati dal legislatore"; l'A. sottolinea poi la "rigida individuazione dei soggetti che possono (o anche debbono) essere invitati", risultante dalla disciplina legislativa, ed illustra il rigoroso orientamento giurisprudenziale, che - salvo eccezioni - ritiene illegittima ogni presenza non prevista, anche di esperti (177 ss.; sulla giurisprudenza relativa alla partecipazione di estranei al collegio v. anche G.B. VERBARI, *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, 78 s., e R. VILLATA, *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, 8; sulla *tipicità* della composizione dei collegi v. M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980, 225 ss.): le conclusioni raggiunte in relazione alla partecipazione di soggetti non previsti dalle norme sembrano estensibili al caso della partecipazione di soggetti previsti - *contra legem* - da un regolamento.

⁽⁵¹⁾ Art. 3, co. 1, d.P.R. n. 180: "Le convenzioni tra le amministrazioni dello Stato e le regioni volte a regolare, in conformità agli schemi approvati dalla Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità di utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali, sono promosse e stipulate dal prefetto della provincia capoluogo della regione interessata".

Quanto alla conferenza che coadiuva il prefetto del capoluogo regionale, il d. lgs. n. 29/2004 prevede, come detto, che essa sia composta "dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato" e che possano "essere invitati i rappresentanti della regione". Il d.P.R. n. 180/2006, invece, stabilisce che alla conferenza regionale "sono invitati il presidente della regione, il presidente della provincia, ...il sindaco del comune capoluogo e i sindaci dei comuni eventualmente interessati alle questioni trattate" (art. 4, co. 3), e corrispondentemente, come già visto, i vertici di tutti gli enti territoriali, e non della sola Regione, hanno il potere di provocare la riunione di tutte le conferenze (compresa quella regionale).

Dunque, non solo il d.P.R. n. 180 rende necessaria la partecipazione del Presidente della Regione, che, in base al d. lgs. n. 29/2004, era rimessa alla discrezionalità del prefetto (che presiede la conferenza permanente regionale), ma esso "apre" la conferenza regionale anche al Presidente della Provincia, al Sindaco del Comune capoluogo e ai sindaci interessati, rendendone necessaria la presenza. Ora, per le medesime ragioni viste in relazione alle conferenze provinciali, anche la norma regolamentare che, in contrasto con la norma legislativa, estende la partecipazione alla conferenza regionale, coinvolgendo in essa i vertici degli enti locali (che, ovviamente, non hanno diritto di voto, al pari del Presidente della Regione), risulta a nostro avviso illegittima.

5. – I due profili del tema esaminato: il livello territoriale ed il tipo di rapporto

Conviene ora analizzare i rapporti qui descritti sotto due diversi profili, relativi rispettivamente al livello territoriale ed al tipo di rapporto.

Quanto al primo profilo, il sistema originario prevedeva un coordinamento svolto solo – attraverso il Commissario del Governo – a livello regionale (art. 124 Cost. e art. 13 l. n. 400/1988). L'art. 12, co. 1, lett. h), l. n. 59/1997, come abbiamo visto, era neutro sul punto e l'art. 11 d. lgs. n. 300/1999 ha ommesso di occuparsi del tema. Il d.P.R. n. 287/2001, invece, ha previsto rapporti fra tutti i prefetti del-

la regione e gli organi regionali e, seppur limitati, fra il commissario del Governo e gli enti locali ⁽⁵²⁾. L'art. 10 l. n. 131/2003 ha confermato che il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie si occupa anche dei rapporti con gli enti locali (coerentemente con la sua denominazione), in relazione all'attuazione di atti adottati da organi centrali ⁽⁵³⁾, aumentando, anzi, le occasioni di "contatto" rispetto al d.P.R. n. 287/2001 ⁽⁵⁴⁾. Il d. lgs. n. 29/2004, poi, ha reintrodotto una certa separatezza fra i due livelli di coordinamento (da un lato provinciale, fra prefetti – in dipendenza dal Ministro dell'interno – ed enti locali, dall'altro regionale, fra prefetto del capoluogo – Rappresentante dello Stato, in dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio, e Regione), coerentemente con quanto risulta dall'art. 118, co. 1, Cost. (su ciò v. *infra*). Però, il d.P.R. n. 180/2006, invece di limitarsi a dare attuazione alle norme legislative, ha disatteso il principio del "doppio binario" seguito dal d. lgs. n. 29/2004 e – come si è visto – ha rimesso potenzialmente in rapporto tutti i prefetti con i rappresentanti regionali, nell'ambito della conferenza provinciale, e ha rimesso necessariamente in rapporto il prefetto del capoluogo con i rappresentanti degli enti locali; anzi, come visto, la partecipazione delle Regioni nelle conferenze provinciali e degli enti locali nella conferenza regionale è stata rafforzata, rispetto a quanto previsto dal d.P.R. n. 287/2001.

Veniamo ora al tipo di rapporto. L'esame del nostro ordinamento, nella sua evoluzione, ha evidenziato che fra organi statali periferici

⁽⁵²⁾ V. l'art. 2, co. 2, lett. a) [la lett. b), invece, è riferita solo agli uffici periferici statali] e l'art. 4, co. 5, che sembrava consentire la partecipazione di rappresentanti degli enti locali anche alla conferenza permanente operante nel capoluogo. Inoltre, è da ricordare l'art. 4 d. lgs. n. 303/1999, che attribuisce al Presidente del Consiglio funzioni di coordinamento in materia di rapporti con gli enti territoriali e di promozione della collaborazione con essi, precisando che esso si *avvale* anche del commissario dello Stato.

⁽⁵³⁾ V. art. 10, co. 2, lett. c), seconda parte, d) ed e), l. n. 131/2003.

⁽⁵⁴⁾ La promozione dell'attuazione delle misure di coordinamento fra Stato ed enti locali di cui all'art. 9, co. 5, d. lgs. n. 281/1997 era attribuita, dall'art. 2, co. 1, lett. d), d.P.R. n. 287/2001 ai singoli prefetti, peraltro in relazione solo agli uffici statali periferici. Inoltre, l'art. 10, co. 2, lett. d), l. n. 131 prevede il potere di dare esecuzione ai provvedimenti sostitutivi adottati ex art. 120 Cost., che riguarda anche gli enti locali.

ci e Regioni possono intercorrere tre tipi di rapporto giuridico: 1) di coordinamento; 2) di vigilanza; 3) di supporto.

Quest'ultimo si esaurisce nella funzione di "tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali" [art. 10, co. 2, lett. g), l. n. 131/2003].

Anche il secondo risulta ormai circoscritto, dopo l'eliminazione del controllo preventivo sugli atti amministrativi regionali, riducendosi all'eventuale sollecitazione e all'esecuzione, da parte del Rappresentante dello Stato, dei provvedimenti sostitutivi adottati dal Consiglio dei ministri [art. 10, co. 2, lett. d), l. n. 131/2003]. Ciò anche se una funzione di vigilanza potrebbe essere insita nella promozione dell'"attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate" dall'art. 118, co. 3, Cost. [art. 10, co. 2, lett. c), l. n. 131/2003] e nella "verifica dell'interscambio di dati e informazioni" di cui all'art. 10, co. 2, lett. e), l. n. 131/2003, soprattutto considerando che queste norme, a differenza di altre, non riferiscono la funzione in questione solo agli uffici periferici statali ⁽⁵⁵⁾.

La maggior parte dei rapporti fra amministrazioni statali periferiche e Regioni, dunque, pare doversi ricondurre al coordinamento. All'interno di questo ambito, si possono distinguere norme generali, norme attinenti alla fase esecutiva di un coordinamento compiuto al centro e norme che, invece, attribuiscono direttamente funzioni di coordinamento in periferia.

Le prime sono rappresentate dai già citati art. 10, co. 2, lett. a), l. n. 131/2003, art. 4, co. 3, ultimo periodo, d. lgs. n. 303/1999, e artt. 1, co. 2, lett. b), e 9 d.P.R. n. 180/2006, in quanto esse si limitano a prevedere la leale collaborazione ed il raccordo tra organi statali e organi regionali, senza precisare gli strumenti e le modalità di attuazione di essi.

Quanto alle norme attinenti alla fase esecutiva di un coordina-

⁽⁵⁵⁾ Nel d.P.R. n. 287/2001 facevano espresso riferimento agli uffici periferici statali l'art. 2, co. 1, lett. d), e l'art. 2, co. 2, lett. b); nel d.P.R. n. 180/2006 si vedano l'art. 2, co. 1, lett. a), lett. b), lett. c) e lett. 4.

mento compiuto al centro, il riferimento va in particolare alla "promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione" [art. 10, co. 2, lett. c), l. n. 131/03] e alla "verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali" [art. 10, co. 2, lett. e), l. n. 131/2003] ⁽⁵⁶⁾. L'art. 10 l. n. 131/2003, invece, non contempla più la promozione dell'"attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni e di conferenza unificata" [art. 2, co. 2, lett. a), d.P.R. n. 287/2001], anche se tale funzione può ritenersi compresa nella disposizione di cui all'art. 10, co. 2, lett. a), l. n. 131/2003 ⁽⁵⁷⁾.

Per quanto riguarda, infine, le norme che prevedono rapporti di coordinamento che si svolgono in periferia, si possono ricordare l'art. 11, co. 3, d. lgs. n. 300/1999, in base al quale alla conferenza che coadiuva il prefetto del capoluogo regionale possono essere invitati i rappresentanti della Regione, l'art. 4, commi 2 e 3, d.P.R. n. 180/2006, che regola la composizione delle conferenze provinciali e regionali, e l'art. 5, commi 2 e 3, d.P.R. n. 180/2006, in base ai quali "della convocazione della conferenza provinciale è data comunicazione al presidente della regione" e "le conferenze permanenti o le singole sezioni sono convocate anche su richiesta del Presidente della regione... per la trattazione di questioni di competenza statale aventi diretta connessione con le attribuzioni regionali...".

Inoltre, si può ricordare l'art. 3, commi 1 e 2, d.P.R. n. 180/2006, in materia di Convenzioni e conferenze di servizi, sul quale ci si è già soffermati ⁽⁵⁸⁾, e aggiungere che il potere di vigilanza e sostitutivo previsto dall'art. 11, co. 4, d. lgs. n. 300/1999 è attribuito al pre-

⁽⁵⁶⁾ Il collegamento con le intese definite in sede di Conferenza Stato-Regioni e unificata era espresso nell'art. 2, co. 2, lett. b), d.P.R. n. 287/2001, mentre l'art. 10, co. 2, lett. e) fa solo riferimento all'art. 6 d. lgs. n. 112/1998, che però a sua volta rinvia agli artt. 6 e 9 d. lgs. n. 281/1997.

⁽⁵⁷⁾ V. la nota 29.

⁽⁵⁸⁾ V. le note 25 e 51.

fetto "anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali".

Incrociando i due profili appena esaminati, possiamo constatare che i rapporti fra amministrazione statale periferica e Regioni di supporto e vigilanza si svolgono solo a livello regionale, mentre quelli di coordinamento si svolgono prevalentemente a livello regionale ma anche a livello provinciale⁽⁵⁹⁾.

6. – *Considerazioni di sintesi sul percorso evolutivo*

La ricostruzione sopra operata lascia l'impressione che l'obiettivo del coordinamento fra organi statali periferici e fra questi e le Regioni (e gli enti locali) sia sempre più presente nell'ordinamento⁽⁶⁰⁾, ma che non ci sia un sufficiente grado di chiarezza sugli strumenti da utilizzare e, forse, neppure sugli obiettivi concreti da raggiungere. Negli ultimi anni si sono sovrapposte varie previsioni normative, ma non è certo che la qualità e la quantità del coordinamento siano migliorati rispetto a quanto previsto dalla l. n. 400/1988.

Quella prima previsione attuativa dell'art. 124 Cost. sembra, per certi versi, più corrispondente ad un modello paritario di rapporti rispetto alla disciplina attuale, perché essa si fondava su un'intesa fra commissario del Governo e Presidente della Regione in vista del coordinamento, e si prevedevano riunioni fra rappresentanti regionali e funzionari presiedute dal Presidente della Regione. Attualmente, invece, la norma più "avanzata" – nel senso della valorizzazione

⁽⁵⁹⁾ Per il primo caso v. l'art. 10, co. 2, lett. a), c) e e), l. n. 131/2003, l'art. 11, co. 3, d. lgs. n. 300/1999, l'art. 3, co. 1, e l'art. 4, co. 3, d.P.R. n. 180/2006; per il secondo caso v. l'art. 11, co. 4, d. lgs. n. 300/1999 e l'art. 3, co. 2, l'art. 4, co. 2, e l'art. 5, commi 2 e 3, d.P.R. n. 180/2006.

⁽⁶⁰⁾ Oltre a tutte le norme finora citate, v. l'art. 2, co. 4, lett. d), l. n. 131/2003, che, nel delegare il Governo ad individuare le funzioni fondamentali degli enti locali e a revisionare il d. lgs. n. 267/2000, pone, fra i principi direttivi, la necessità di "prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato".

dell'autonomia territoriale – è quella che dà al Presidente della Regione la possibilità di chiedere la convocazione delle conferenze permanenti ⁽⁶¹⁾.

Inoltre, nel 1988 era chiara la distinzione fra i rapporti con gli enti locali, facenti capo ai prefetti e al Ministro dell'interno (come da tradizione), e quelli con le Regioni, facenti capo al commissario del Governo e al Presidente del Consiglio. Nel 1999 si è attribuita al Presidente del Consiglio (e dunque localmente al commissario del Governo) la funzione di curare i rapporti con l'intero "sistema delle autonomie" (come indica l'attuale denominazione del Rappresentante dello Stato), con conseguente sovrapposizione di funzioni fra Presidente del Consiglio e Ministro dell'interno ⁽⁶²⁾ e logica conferma dell'unificazione delle figure di prefetto del capoluogo e Rappresentante dello Stato. E, però, da segnalare che il d.P.R. n. 180/2006 ha ridimensionato il ruolo del presidente del Consiglio, in quanto non è più presente la norma (contenuta nell'art. 5 d.P.R. n. 287/2001, abrogato dal d.P.R. n. 180) che attribuiva al Presidente del Consiglio un potere di direttiva sul funzionamento e sull'attività delle conferenze permanenti ed il potere di disporre la convocazione.

Il d.P.R. n. 287/2001 aveva anche messo in rapporto tutti i prefetti con le Regioni; il d. lgs. n. 29/2004 ha cercato di riordinare la disciplina, restituendo i prefetti alle loro funzioni tradizionali, ma il regolamento attuativo ha (illegittimamente, a nostro avviso) disatteso il principio del "doppio binario", consentendo ai rappresentanti regionali la partecipazione alle conferenze provinciali (anzi, rafforzando il loro ruolo rispetto a quanto previsto dal d.P.R. n. 287/2001).

Quanto al diverso peso della presenza regionale nella conferenza regionale (il Presidente regionale è invitato, senza diritto di voto) e della presenza degli enti locali nelle conferenze provinciali (il Presidente della Provincia ed il Sindaco sono componenti), esso è forse ri-

⁽⁶¹⁾ V. l'art. 5, co. 3, d.P.R. n. 180/2006.

⁽⁶²⁾ Il Presidente del Consiglio detiene funzioni di coordinamento, promozione e direttiva: v. art. 4 d. lgs. n. 303/1999 e art. 2, co. 1, lett. c), d.P.R. n. 180/2006; per il Ministro dell'interno v. l'art. 14 d. lgs. n. 300/1999.

conducibile al diverso peso che, nell'ambito dell'amministrazione, dovrebbero avere Regioni ed enti locali, in virtù dell'art. 118, co. 1, Cost. ⁽⁶³⁾.

Dunque, se la Costituzione del 1947 auspicava un sistema di parallelismo "razionalizzato", nel senso che gli apparati statali periferici avrebbero dovuto coordinarsi nel commissario del Governo e, tramite questo, con le Regioni (**), e se questo è ancora l'obiettivo dell'ordinamento subcostituzionale (si vedrà che la l. cost. n. 3/2001 si è forse orientata in direzione diversa, con il nuovo art. 118, co. 1, Cost. e con la connessa abrogazione dell'art. 124 Cost.), non sembra che gli strumenti finora previsti garantiscano il raggiungimento dell'obiettivo. Il coordinamento svolto dal Rappresentante dello Stato dovrebbe compiersi in due tappe, comprendenti un coordinamento paritario nei confronti delle Regioni ed un coordinamento direttivo nei confronti degli altri organi statali periferici. Ma, oltre a quanto già detto sui rapporti con le Regioni, è da sottolineare che solo nel 2004 al prefetto è stato dato un reale potere di condizionamento sugli altri organi periferici (art. 11, co. 4, d. lgs. n. 300/1999, come modificato dal d. lgs. n. 29/2004), comunque limitato a casi specifici e, soprattutto, condizionato dalla necessità dell'assenso del ministro competente per materia; inoltre, con l'abrogazione del d.P.R. n. 287/2001, è anche venuto meno il potere di direttiva della conferenza permanente nei confronti degli uffici statali periferici (l'art. 16 d.P.R. n. 287/2001 manteneva ad essa i compiti spettanti ai comitati provinciali della p.a.) ⁽⁶⁵⁾.

Se fosse vero l'assunto dottrinale secondo il quale il potenziamento delle autonomie (indubbiamente avvenuto nell'ultimo decennio) aumenta l'importanza delle amministrazioni statali periferiche e

⁽⁶³⁾ Questo diverso peso era "auspicato" già dall'originario Titolo V: si pensi ai vecchi commi 1 e 3 dell'art. 118.

⁽⁶⁴⁾ L'espressione "parallelismo razionalizzato" è usata da M. CAMMELLI, *op. cit.*, 173 ss., ma non in riferimento alla Costituzione originaria.

⁽⁶⁵⁾ V. anche la nota 15.

del rapporto fra i due sistemi ⁽⁶⁶⁾, la situazione potrebbe apparire preoccupante. In realtà, tale assunto merita di essere sottoposto a verifica, non solo alla luce del principio per cui il rapporto fra amministrazioni periferiche dello Stato ed enti autonomi deve essere "a somma zero" (per cui, se aumentano le competenze di questi, devono diminuire le competenze di quelle), ma anche alla luce del principio di sussidiarietà verticale.

7. - *Il principio del "più ampio decentramento amministrativo" ed il principio di sussidiarietà: una convivenza difficile*

Nel § 2 si è visto che, nel 1947, la Costituzione conteneva due norme entrambe orientate nel senso di una forte valorizzazione dell'amministrazione statale periferica: l'art. 5, che poneva (e pone) il principio del "più ampio decentramento amministrativo", e l'art. 124, che prevedeva a livello periferico l'unica forma di coordinamento generale fra Stato e Regioni; e si è notato che l'art. 124 si spiegava proprio alla luce dell'art. 5 perché, se questo fosse stato attuato, sarebbe stato logico che il coordinamento amministrativo si svolgesse essenzialmente a livello locale.

La simmetria del disegno costituzionale del 1947 si è rotta nel 2001, con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale ⁽⁶⁷⁾.

L'art. 118, co. 1, appare in contraddizione con il principio del

⁽⁶⁶⁾ V. E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, 232; L. LEGA, *op. cit.*, 93.

⁽⁶⁷⁾ Ricordiamo l'art. 118, co. 1, Cost.: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". L'attuazione del principio di sussidiarietà verticale è regolata dall'art. 7 l. n. 131/2003, sul quale v. L. ANTONINI, L'attuazione dell'art. 118 Cost. e la questione delle funzioni amministrative, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione*, cit., 223 ss.; A. RUGGERI, Note introduttive, cit., 35 s.; M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti localit.*, Bologna, 2003, 147 ss.; M. GOLA, Art. 7, in P. CAVALERI-E. LAMARQUE (a cura di), *op. cit.*, 166 ss.; G. VESPERINI, La legge di attuazione del nuovo titolo quinto della Costituzione (commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131), in *Giornale dir. amm.*, n. 11/2003, 1123.

"più ampio decentramento amministrativo" di cui all'art. 5⁽⁶⁸⁾. Que-
to prevede, in periferia, il c.d. sistema del parallelismo fra gli organi
statali periferici e gli organi degli enti territoriali; l'art. 118, invece,
tende a nostro avviso⁽⁶⁹⁾ a configurare un sistema di amministrazione
unica, per cui in periferia dovrebbero esistere – in linea di massima
e salve le eccezioni di cui subito si dirà – solo gli apparati ammi-
nistrativi degli enti territoriali⁽⁷⁰⁾.

(68) Già S. BARTOLE, *Riflessioni* conclusive sul principio di sussidiarietà, in A. RINEL-
LA-L. COEN-R. SCARCIGLIA, *op. cit.*, 237, notava che il decentramento di cui all'art. 5 Cost.
escludeva l'"accettazione del canone della sussidiarietà" (v. anche S. BARTOLE, *Riflessioni*,
cit., 381). Per V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in Enc. *giur.* Treccani, Roma,
2003, 2, "il principio di decentramento, nella nuova formulazione costituzionale, finisce con
l'identificarsi con il principio di autonomia locale, quasi a ritenere che nessun altro **decen-
tramento** è consentito di funzioni statali o regionali alla periferia, se non quello che imputa
dette funzioni direttamente alla titolarità degli enti rappresentativi delle collettività territo-
riali"; ciò "non può **invero** affermarsi in maniera così netta e non può escludersi, in via di
principio, che in alcune materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (si pensi solo
all'**ordine** pubblico) possano prevedersi organi statali periferici", ma "tendenzialmente la
norma costituzionale conduce in questa direzione"; su posizioni simili v. F. MERLONI, *Il pa-
radosso italiano: "federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Regioni*, n. 4/2005, 471.

(69) V. C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione
teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giur. cost.*, n. 1/2006, 817 ss., ove si è evidenziato che
considerazioni sistematiche aventi ad oggetto sia il Titolo V (là dove elimina il limite dell'**in-
teresse** nazionale e là dove prevede il potere sostitutivo) sia la legislazione ordinaria confor-
tano l'interpretazione letterale dell'art. 118, co. 1, Cost. e conducono ad intendere in senso
forte il principio di sussidiarietà, cioè ad ammettere l'attribuzione di funzioni amministrative
allo Stato solo in presenza di esigenze di esercizio **veramente** unitario, e dunque in caso di
inadeguatezza – dal punto di vista dimensionale – degli enti territoriali a svolgere la funzio-
ne, e non per la mera opportunità di svolgere in modo unitario o coordinato (in caso di at-
tribuzione ad organi statali periferici) funzioni amministrative che potrebbero essere svolte
dagli enti territoriali ma toccano l'interesse nazionale; in altre parole, non è sufficiente il ca-
rattere nazionale dell'**interesse** per giustificare la competenza statale, ma è necessario il ca-
rattere nazionale della **funzione**, nel senso che l'oggetto dell'atto amministrativo deve avere
dimensione nazionale o, comunque, la sua adozione deve richiedere una visione d'insieme,
possibile solo a livello statale.

(70) Sui diversi sistemi di amministrazione locale v. M. CAMELLI, *L'ufficio* territoria-
le del Governo, cit., 166 ss. È da notare che il sistema di amministrazione unica risultante
dall'art. 118, co. 1, Cost. è diverso da quello esistente, ad es., in Germania. Qui le funzioni
amministrative sono, di regola, svolte dai Lander, anche in relazione **alle** leggi federali (v. gli
artt. 30 e 83 GG). La distribuzione di tali funzioni fra Lander ed enti locali dipende, poi, da-

L'art. 118 prevede che lo Stato svolga (anche nelle materie di sua competenza legislativa) solo le funzioni amministrative che richiedono un esercizio "unitario": ciò implica, in linea di massima, che lo Stato svolga funzioni amministrative solo attraverso organi centrali, mentre, se una funzione può essere svolta a livello periferico, dovrebbe essere attribuita agli enti territoriali. L'esistenza di apparati statali periferici si può concepire per l'esercizio di funzioni attribuite allo Stato da specifiche norme costituzionali ⁽⁷¹⁾ e di funzioni meramente esecutive (ad es., la riscossione delle imposte da parte dell'Agenzia delle entrate o il pagamento degli stipendi da parte delle direzioni provinciali dei ser-

gli ordinamenti dei singoli Lander: in concreto, esistono organi degli enti locali ed organi periferici dei Lander, per cui il sistema tedesco di amministrazione "unica" cela, in realtà, un parallelismo fra strutture dei Lander e strutture degli enti locali (v. F. MELONI, L'amministrazione periferica dello Stato in Europa, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 1011; M. CAMELLI, *op. ult. cit.*, 166). Infatti, l'art. 28, co. 2, GG ("Ai Comuni deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi") non è interpretato, in Germania, nel senso di imporre il principio di sussidiarietà alle costituzioni dei Lander, ma nel senso di imporre la previsione di una certa quota di funzioni in capo agli enti locali [v. l'approfondita analisi di M. MIST, « La posizione e le garanzie costituzionali dell'autonomia locale in Germania. Alcune riflessioni sulla scorta della riforma del Titolo V della Costituzione, in M.P. VIVIANI SCHLEIN-E. BULZI-L. PANZERI (a cura di), L'Europa trafederalismo e regionalismo, Milano 2003, 495 ss., in particolare 501; M. PICCHI, L'autonomia amministrativa delle Regioni, Milano, 2005, 337 ss.; nella dottrina tedesca v. V. GÖTS-M. HECKER, Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale, in A. RINELLA-L. COEN-R. SCARCIGLIA, *op. cit.*, 48 ss.; G. LEIBHOLZ-HJ. RINCK (a cura di), Grundgesetz, Köln, 1993, sub art. 28, Rn. 191 ss.; T. MAUNZ, Art. 28, in T. MAUNZ-G. DÜRIG, (a cura di), Grundgesetz, München, 1983, Rn. 6 e 45; H. FABER, Art. 28, in AA.VV., Alternativkommentare, Neuwied, 1989, Rn., 15 ss.; sui limiti alle costituzioni dei Lander v. F. CORVAJA, Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Lander nella Germania federale, in *Regioni*, n. 2/2001, 267 ss.]; esso, dunque, pare assimilabile più al nostro vecchio art. 128 Cost. che al vigente art. 118, co. 1. Non mancano, inoltre, in Germania, organi periferici federali, come risulta dalla stessa Costituzione [v. gli artt. 35, 36, 86, 87, 87a, 87b, 87d, 87e, 87f, 89 GG; su ciò v., ad es., P. LERCHE, Art. 83, in T. MAUNZ-G. DÜRIG, *op. cit.*, Rn., 13 ss.; J. LUTHER, Il modello tedesco dello Stato federale sociale, in F. PIZZETTI (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1998, 261 s.

(71) È il caso della difesa, la cui spettanza allo Stato risulta direttamente dall'art. 87 Cost., come nota G. FALCON, Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione, in *Regioni*, n. 2-3/2002, 393 nt. 3.

vizi vari, organi periferici del Ministero dell'Economia e delle finanze⁽⁷²⁾) o comunque ausiliarie di funzioni svolte da organi statali centrali (ades., per la verifica dell'attuazione di atti adottati al centro o per il coordinamento con gli enti territoriali). Di regola, però, l'"ascensore" del principio di sussidiarietà si dovrebbe muovere fra il "piano terra" degli enti territoriali ed il "piano alto" degli organi statali centrali, senza fermarsi là dove (ancora) operano gli organi statali periferici. In questa prospettiva, l'abrogazione dell'art. 124 Cost. risulta del tutto coerente⁽⁷³⁾, così come quella dell'art. 129 Cost.⁽⁷⁴⁾.

Questa "lettura" dell'art. 118, co. 1, Cost. pare confermata dall'art. 118, co. 3⁽⁷⁵⁾. Le materie cui questo fa riferimento implicano atti da adottare al centro (si pensi al decreto sui flussi migratori) ma, soprattutto, funzioni operative da svolgere in periferia. Ora, in virtù di quella che sembra l'interpretazione più corretta dell'art. 118, co. 3, (tenen-

(72) V. l'art. 10 d.P.R. n. 38/1998 ed il sito <http://www.tesoro.it/DAG/dpsu.asp>; il d. lgs. n. 173/2003 aveva previsto la riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle finanze, ma il regolamento attuativo non è stato adottato; sul Ministero dell'Economia e delle finanze v. M. PIREDDA, *Il Ministero dell'Economia e delle finanze*, in G. D'AURIA (a cura di), *L'organizzazione dei ministeri dopo il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giornale dir. amm.*, n. 11/2005, 1133 ss.

(73) L'abolizione del Commissario del Governo è, invece, criticata da E. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, 231 s.; D. CORLETTI, *op. cit.*, 263 s.; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2003, II, 367; M. CAMMELLI, *Relazione*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, 90, chiede "un chiarimento sulla amministrazione periferica statale, che è evidentemente presupposta per tutta una serie di funzioni (interni, tesoro, giustizia, difesa, beni culturali, ecc.) e che non può rimanere sprovvista di ogni principio di coordinamento con la restante amministrazione regionale e locale (v. soppressione art. 124)".

(74) Ricordiamo l'abrogato art. 129, co. 1: "Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale".

(75) "La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) [immigrazione] e *h*) [ordine pubblico] del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali"; su tale disposizione v. P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forma di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Regioni*, n. 5/2004, 1168 ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Regioni*, n. 6/2001, 1326; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in T, GROPPI-M. OLIVETTI, *op. cit.*, 273,

do conto dell'art. 118, co. 1, e dell'abrogazione dell'art. 124 Cost.), non solo le Regioni dovrebbero essere coinvolte negli atti compiuti al centro, ma esse dovrebbero partecipare anche alle funzioni da svolgere in periferia. L'art. 118, co. 3, dunque, pare rappresentare una deroga all'art. 118, co. 1, nel senso che le funzioni amministrative da svolgere a livello locale sono svolte, di regola, solo dalle Regioni o dagli enti locali, salvo che nelle materie di cui all'art. 118, co. 3, nelle quali si prevedono forme di coordinamento fra Stato e Regioni ⁽⁷⁶⁾.

Nella Costituzione vigente, dunque, esistono due norme (l'art. 5 e l'art. 118, co. 1) che, pur essendo entrambe tipiche di uno Stato unitario autonomista ⁽⁷⁷⁾, appaiono in contraddizione tra loro perché contemporaneamente esaltano e deprimono al massimo il ruolo dell'amministrazione statale periferica ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Sulle "auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio" si è soffermata (anche se in una prospettiva diversa da quella qui esposta) la sent. n. 134/2004 della Corte costituzionale (punto 4 del Diritto).

⁽⁷⁷⁾ L'art. 118, co. 1, costituzionalizzando il principio di sussidiarietà, stabilisce direttamente i criteri di ripartizione delle funzioni amministrative, favorendo i comuni: in questo modo la Costituzione dello Stato centrale prende direttamente una decisione che, negli Stati federali, dovrebbe spettare agli Stati membri (v. il caso della Germania, di cui alla nota 70). Tanto è vero che, in Italia, alcune Regioni speciali hanno impugnato l'art. 7 della l. n. 131/2003, temendo che estendesse ad esse l'applicazione del principio di sussidiarietà, ma la Corte ha dichiarato la questione inammissibile, ritenendo che l'art. 7 non riguardi le Regioni speciali, alle quali è invece rivolto l'art. 11 l. n. 131/2003 (sent. n. 236/2004).

⁽⁷⁸⁾ L'analogia con il sistema francese (evidenziata nella nota 5) continua: a seguito della legge costituzionale n. 2003-276, anche in Francia è stata introdotta una norma assimilabile – ma non identica – al nostro art. 118, co. 1. Infatti, il nuovo art. 72, co. 2, (« – Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon – ») mira a stabilire – seppur in modo non chiaro – il principio di sussidiarietà verticale a favore degli enti territoriali [sulla nuova norma v. J. AUTIN, La ripresa del processo di 'décentralisation' in Francia, in <http://www.issirfa.cnr.it>, dal quale risulta che la formulazione non esplicita è dipesa da un contrasto tra il Primo ministro, favorevole al principio di sussidiarietà, ed il Presidente della Repubblica, che invece aveva delle riserve; anche per J. AUBY, La riforma dell'amministrazione territoriale in Francia, in *Amministrare*, n. 2/2003, 181, l'art. 72 "non è una adesione piena e intera al principio di sussidiarietà"; nel medesimo senso v. T. GROPPI, Verso un diritto comune europeo delle autonomie *territoriali*, in *Amministrare*, n. 2/2003, 248, S. GAMBINO, Continuità (molte) e discontinuità (poche) nel recente decentramento francese, in *Am-*

8. - *La questione della sopravvivenza dell'amministrazione statale periferica dopo il 2001: spunti dottrinali e giurisprudenziali*

La questione del rapporto fra principio di sussidiarietà verticale (sancito - dopo la riforma costituzionale del 2001 - dall'art. 118

ministrare, n. 2/2003, 271 e 275, e L. PEGORARO-G. PAVANI, Il decentramento territoriale nella *novella* costituzionale francese, in Amministrare, n. 2/2003, 286 e 294; per L. VANDELLI, *op. cit.*, 308 s., l'art. 72, co. 2, prevede "una peculiare **affermazione** del principio di sussidiarietà", che "perde i connotati di prossimità, per divenire... il titolo di legittimazione per sancire una generale vocazione di ciascun livello territoriale a esercitare il complesso delle competenze che sono meglio esercitate alla loro scala dimensionale"; per E. BALBONI, Il principio di eguaglianza nella Repubblica *décentralisée* francese, in Amministrare, n. 2/2003, 319, "la **riforma** procede a costituzionalizzare senz'altro il principio di sussidiarietà (o una sua ulteriore variante) di derivazione comunitaria"; parlano, invece, di principio di sussidiarietà senza precisazioni A. ZORZI GIUSTINIANI, Le metamorfosi dello Stato unitario: « - décentralisation - » francese e « - *devolution* - » britannica a confronto, in Regioni, 2-3/2006, 283, J. BRISSON, "La *Francia* è una Repubblica indivisibile.. la sua organizzazione è *decentralizzata*"!, in Amministrare, n. 2/2003, 227, M. DOAT, Verso una concezione a-centralizzata dell'organizzazione della Francia, in Amministrare, n. 2/2003, 232, e B. FAURE, Riforma costituzionale e decentralizzazione: degli slogan fanno legge, in Amministrare, n. 2/2003, 237 (che, però, è scettico sulla sua "giustiziabilità"); sulla legge costituzionale n. 276/2003 v. anche A. DELCAMP-M. TULARD, La decentralizzazione francese alla ricerca di un secondo impulso, in Amministrare, n. 2/2003, 191 ss.; A. MASTROMARINO, Decentrare "alla francese": la legge di riforma costituzionale n. 2003-276, in *Pol. dir.*, n. 2/2004, 347 ss.; T. GROPPI, Il Federalismo, Roma-Bari, 2004, 88 s.]. La formulazione prudente dell'art. 72, co. 2, rende meno spinoso il problema della sua convivenza con il principio di sussidiarietà a favore dei *services déconcentrés* (che, comunque, non ha rango **costituzionale**: v. nota 5) e con la "tradizione" del sistema francese. È, dunque, ancora più probabile, in Francia, che il sistema del parallelismo fra organi statali periferici e organi degli enti territoriali si perpetui; la l. cost. n. 2003-276 dovrebbe, in ogni caso, aumentare le occasioni di **interferenza** fra i due tipi di organi ma - dal punto di vista dei rapporti fra essi - l'ordinamento francese si avvantaggia del fatto che il rappresentante dello Stato in periferia (previsto direttamente dall'art. 72, co. 6, della Costituzione: « - Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des **intérêts** nationaux, du **contrôle** administratif et du respect des lois - ») ha reali poteri di direzione sugli altri organi statali (oltre a conservare poteri di vigilanza sugli stessi enti territoriali). In definitiva, sia la Costituzione francese che quella italiana manifestano una forte tendenza verso due forme di decentramento che sono, invece, in rapporto di inversa proporzionalità, con l'aggravante, per l'Italia, che l'art. 118, co. 1, è più "radicale" dell'art. 72, co. 2, il principio contrapposto del "più ampio decentramento" statale è pure sancito in Costituzione e l'ordinamento subcostituzionale per ora privilegia la conservazione dello status quo ma non prevede gli strumenti più adeguati ai fini del coordinamento fra organi statali periferici e Regioni.

Cost.) e principio di decentramento infrastatale (sancito dall'art. 5 Cost.) non ha attirato l'attenzione di molti studiosi. Tra i pochi, a fronte di chi ha messo in dubbio la compatibilità fra amministrazione periferica statale e principio di sussidiarietà⁽⁷⁹⁾, si segnala un solo autore che si è preoccupato di negare la contraddizione fra art. 118 e permanenza dell'amministrazione statale periferica, in virtù di una lettura "funzionale" del principio di adeguatezza⁽⁸⁰⁾.

Ora, con riferimento a quest'ultima posizione, se è vero che il concetto di autonomia è "interrelazionale", nel senso che essa va "percepita non tanto quale regola di (separazione di) competenze ma piuttosto come disciplina di un rapporto", come attribuzione di un "ruolo... in processi decisionali e operativi che necessariamente coinvolgono altri soggetti"⁽⁸¹⁾, va tuttavia osservato che l'art. 118, co. 1, sembra imporre che il rapporto tra autorità intercorra tra autorità poste a livelli territoriali diversi; infatti, in base ad esso (e all'art. 7, co. 1, l. n. 131/2003) l'attribuzione di funzioni allo Stato non può avere altro scopo che quello di "assicurarne l'esercizio unitario"⁽⁸²⁾.

⁽⁷⁹⁾ V. BARTOLE e CERULLI IRELLI, già citati nella nota 68.

⁽⁸⁰⁾ V. M. CAMMELLI, Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione, in *Regioni*, n. 6/2001, 1292, per il quale "associato al criterio di sussidiarietà vi è quello di adeguatezza che non è declinabile solo per linee verticali... ma anche in via funzionale, là dove l'obiettiva eterogeneità (quando non il potenziale conflitto) degli interessi pubblici in gioco sottolinea l'opportunità di affidarne la cura ad autorità distinte, trasferendo in tal modo alla dialettica tra apparati e tra enti ciò che in principio attiene alla dialettica tra interessi in gioco" (v. anche M. CAMMELLI, Principio di *sussidiarietà* e sistema delle *amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, n. 2/2002, 471).

⁽⁸¹⁾ V. G. SALA, *Sui* caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Regioni*, n. 1/2004, 16 s.

⁽⁸²⁾ Inoltre, l'adeguatezza richiamata da CAMMELLI è comunemente considerata un profilo della sussidiarietà (v. S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 186); **sull'art. 118, co. 1, Cost.** la letteratura è ormai vasta: limitandoci alle trattazioni specifiche, si possono citare A. CORPACI, *op. cit.*, 1307 ss. (sullo specifico punto dell'apparato statale periferico v. p. 1325); G. PASTORI, L'amministrazione nel nuovo Titolo V Cost.: continuità e discontinuità, in M.P. VIVIANI SCHLEIN-E. BULZI-L. PANZERI, *op. cit.*, 276 s. (v. p. 283 s. per i raccordi amministrativi); R. BIN, La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione, in *Regioni*, n. 2-3/2002, 365 ss.; E. FOLLIERI, Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, in *Regioni*, n. 2-3/2003, 443 ss.; P. URBANI, *L'allocazione* delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della

Resta, dunque, la contraddizione tra art. 5 e art. 118, co. 1. E, e, se il criterio regolatore dei rapporti tra i principi è quello del reciproco temperamento, non si vede come, in questo caso, il temperamento possa andare oltre i limiti sopra indicati ⁽⁸³⁾ ⁽⁸⁴⁾.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, essa non ha finora affrontato espressamente la questione della compatibilità fra l'art. 118, co. 1, Cost. e l'amministrazione statale periferica ed è da prevedere che evidenti ragioni di opportunità politica ed organizzativa difficilmente consentiranno pronunce che pongano in dubbio tale compatibilità. La Corte ha in diverse occasioni **annullato** norme statali che violavano l'art. 118, attribuendo funzioni amministrative ad organi statali in assenza di esigenze di esercizio unitario ⁽⁸⁵⁾, ma non si è mai

Costituzione, in Regioni, n. 2-3/2003, 461 ss.; G. SALA, *op. cit.*, 12 ss.; G. FALCON, Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in Regioni, n. 6/2001, 1259 s.; G. FALCON, Funzioni amministrative, cit., 383 ss.; M. CAMELLI, *op. ult. cit.*, 458 ss.; P. VIPIANA, *op. cit.*, 5 ss.; F. FRACCHIA, Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione, in G.F. FERRARI-G. PARODI (a cura di), La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo, Padova, 2003, 163 ss.; A. CELOTTO-A. SARANDREA, Le funzioni amministrative, in T. GROPPI-M. OLIVETTI, *op. cit.*, 180 ss. (un cenno alle amministrazioni statali periferiche si trova a p. 182); F. PIZZOLATO, Il principio di sussidiarietà, in T. GROPPI-M. OLIVETTI, *op. cit.*, 197 ss.; B. DE MARIA, Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale, in M. SCUDIERO (a cura di), Il diritto costituzionale comune europeo, Napoli, 2002, II vol., II tomo, 351 ss.

⁽⁸³⁾ Nel paragrafo precedente si è giustificata l'esistenza di apparati statali periferici per l'esercizio di funzioni attribuite allo Stato da specifiche norme costituzionali, di funzioni meramente esecutive e di funzioni ausiliarie di compiti svolti da organi statali centrali.

⁽⁸⁴⁾ Si prescinde qui dal complesso problema dei rapporti fra norme costituzionali aventi un peso diverso (su questo problema v., per tutti, F. MODUGNO, Principi generali dell'ordinamento, in Enc. giur. Treccani, Roma, 1991, 11 ss.): comunque, l'art. 5 Cost. è sì considerato principio supremo ma, verosimilmente, non in relazione alla norma che prevede "il più ampio decentramento".

⁽⁸⁵⁾ V. la sent. n. 285/2005, in materia di autorizzazioni d'apertura di multisale, la sent. n. 219/2005, in materia di lavori socialmente utili, la sent. n. 160/2005, in materia di contributi a favore di certi istituti di cultura, per la costruzione della propria sede principale: tali sentenze sembrano idonee a smentire la diffusa opinione sulla non "giustiziabilità" del principio di sussidiarietà verticale (per le critiche a tale opinione v. C. PADULA, L'asimmetria nel giudizio in via principale, Padova, 2005, 384 ss.; sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà v. anche B. DE MARIA, *op. cit.*, 356 ss.; E. BONELLI, Principi costituzionali comuni, sussidiarietà e *proporzionalità*: esperienze europee a confronto, in M. SCUDIERO (a cura di), II

pronunciata sul tema generale qui affrontato, benché alcune Regioni avessero espressamente contestato la possibilità di attribuire funzioni amministrative ad organi statali periferici ⁽⁸⁶⁾.

Alcuni spunti in direzione contraria alla tesi qui sostenuta sono, però, contenuti nella sent. n. 270/2005, che si è occupata degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irccs), nella sent. n. 405/2005, che ha annullato una legge regionale che interferiva con l'organizzazione degli ordini professionali, e nella sent. n. 183/2006, che fa salva una funzione amministrativa attribuita alle Soprintendenze.

Nella prima sentenza la Corte ha affermato che "il legislatore statale può istituire enti pubblici – e conseguentemente utilizzare la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. per dettarne la relativa disciplina ordinamentale e organizzativa – solo allorché affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva, oppure nei casi in cui, al fine di garantire l'esercizio unitario di determinate funzioni che pur sarebbero di normale competenza delle Regioni o degli enti locali – avendole valutate come non utilmente gestibili a livello regionale o locale –, intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pub-

diritto costituzionale comune europeo, Napoli, 2002, I vol., II tomo, 804 ss.; L.P. VANONI, Fra Stato e Unione Europea; il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia, in Riu. dir. pubbl. comunitario, n. 6/2004, 1471). In realtà, la prima sentenza che ha annullato una previsione di una funzione amministrativa di un organo periferico statale è la sent. n. 13/2004 (che ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448...", nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche"), ma essa ha argomentato essenzialmente con riferimento d'art. 117, co. 3, Cost.

⁽⁸⁶⁾ V., ad es., la sent. n. 279/2005, che ha respinto una censura avanzata contro l'attribuzione di una funzione all'Ufficio scolastico regionale (da parte del d. lgs. n. 59/2004, in materia di primo ciclo dell'istruzione), senza soffermarsi, però, sulla questione generale; similmente, la sent. n. 384/2005 ha respinto una censura avanzata contro l'attribuzione delle funzioni di vigilanza alle direzioni regionali e provinciali del lavoro (da parte del d. lgs. n. 124/2004), senza approfondire il significato dell'art. 118, co. 1, Cost.; su tali sentenze v. anche la nota 90.

blici nazionali"; e ha aggiunto che "il numero degli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico attualmente esistenti, i loro risalenti rapporti con il sistema delle autonomie territoriali dovuti alla localizzazione sul territorio, nonché la relativa eterogeneità delle attività in concreto svolte, mettono in evidenza che in questo settore ben difficilmente potrebbe essere superato lo stretto controllo di ragionevolezza sulla effettiva esistenza di una situazione tale da giustificare la attrazione a livello statale delle funzioni e della relativa disciplina" (87). Il riferimento al "numero" degli Irccs potrebbe essere addotto a sostegno della tesi secondo la quale l'art. 118 richiede un esercizio veramente unitario (cioè centrale), ma quello che pare più significativo è che la Corte non esclude a *priori* che l'art. 118 possa essere invocato dallo Stato anche per regolare funzioni non svolte al centro, ma si limita ad esaminare la specifica situazione degli Irccs e, solo in relazione ad essa, ritiene non configurabile una competenza statale fondata sull'art. 118.

Ancora più significativa è la sent. n. 405/2005. Il Governo contestava una legge toscana che prevedeva la costituzione da parte degli ordini e dei collegi professionali di propri « - coordinamenti regionali - », per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali". La Corte rileva che "la vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi", e che "dalla dimensione nazionale - e non locale - dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia "ordina-

(87) Punto 9 del Diritto.

mento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali"... piuttosto che la materia "professioni" di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, evocata dalla resistente".

Questa sentenza ha suscitato varie considerazioni⁽⁸⁸⁾ ma, nella nostra prospettiva, da essa emergerebbe che la Corte giudica compatibili con l'art. 118, co. 1, Cost. non solo leggi attributive di funzioni ad organi statali periferici legati da un rapporto gerarchico con organi centrali, ma anche leggi attributive di funzioni ad entità periferiche che operano in modo autonomo (purché esistano esigenze genericamente unitarie), dato che anche gli ordini professionali sono enti pubblici autonomi a circoscrizione (di regola) locale.

Infine, la sent. n. 183/2006 ha respinto la censura avanzata, ex art. 118 Cost., contro una legge statale che prevede un parere vincolante della Soprintendenza nel procedimento volto ad accertare la compatibilità paesaggistica di certe opere eseguite abusivamente su beni paesaggistici. Poiché il procedimento (ed il connesso parere dell'organo statale) serve "ai soli fini del riscontro delle condizioni oggettive di irrilevanza penale degli interventi in assenza o in difformità dell'autorizzazione", "l'uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale, che è inerente al trattamento penale degli abusi, è tale da giustificare la "chiamata in sussidiarietà" dello Stato nelle funzioni amministrative"⁽⁸⁹⁾. La sent. n. 183/2006 non è la prima che fa salve funzioni amministrative attribuite ad organi statali periferici, ma la sua motivazione è particolarmente significativa, perché essa giustifica la competenza statale sulla base di un'esigenza di mera

⁽⁸⁸⁾ V. R. TOSI, *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in *Regioni*, n. 2-3/2006, 478 ss.; C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale*, cit.

⁽⁸⁹⁾ Punto 3 del Diritto. Il parere è previsto dall'art. 181, co. 1-quater. d. lgs. n. 42/2004: "Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma i-ter presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni".

"uniformità di metodi di valutazione" -, che porta – appunto – a ritenere legittime le funzioni assegnate agli organi statali periferici ⁽⁹⁰⁾; si è visto, però, come il "fattore ascendente" del principio di sussidiarietà non dovrebbe essere l'esigenza di coordinamento nello svolgimento della funzione, ma l'inadeguatezza – dal punto di vista dimensionale – degli enti territoriali, nel senso che l'oggetto dell'atto amministrativo ha dimensione nazionale o, comunque, la sua adozione richiede una visione d'insieme, possibile solo a livello statale ⁽⁹¹⁾.

⁽⁹⁰⁾ Anche la sent. n. 384/2005, già citata nella nota 86, aveva fatto salvo l'art. 8, co. 4, d. lgs. n. 124/2004 ("La direzione provinciale del lavoro, sentiti gli organismi preposti, sulla base di direttive del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, fornisce i criteri volti ad uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro") con una motivazione simile ("Non fondate sono le censure relative al comma 4, il quale concerne direttive del Ministro del lavoro volte ad uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro"; "la certificazione dei rapporti di lavoro rientra nelle materie dell'ordinamento civile, della giurisdizione e delle norme processuali, riguardo alle quali sussistono ragioni di uniformità tali da giustificare la regolamentazione da parte dello Stato anche di funzioni amministrative": punto 13 del Diritto), che, però, valorizzava più la funzione del Ministro, avente carattere sostanzialmente paranormativo e che, dunque, si poteva ritenere sorretta da esigenze unitarie "forti". La sent. n. 384/2005, poi ha fatto salve le competenze statali periferiche in materia di vigilanza sul lavoro con una motivazione abbastanza sorprendente: essa ha osservato che, "vertendo la vigilanza su materie di competenza esclusiva statale, non vengono in considerazione il principio di sussidiarietà e le modalità della sua attuazione" (punto 8 del Diritto); che, "una volta accertato che si tratta di funzioni di vigilanza su materie di competenza statale da esercitare mediante personale e strutture statali già esistenti, non si comprendono le ragioni... che dovrebbero rendere necessario il coinvolgimento delle Regioni"; e che "la ricorrente non espone quali potrebbero essere le peculiarità locali tali da rendere necessarie funzioni non unitarie in materia di lavoro (intesa nel senso che si è detto) e di previdenza sociale* (punto 9 del Diritto). Dunque, pare che per la Corte esista ancora il principio del parallelismo, nelle materie di cui all'art. 117, co. 2, derogabile solo se la Regione espone "peculiarità locali"; in realtà, come noto, il principio di sussidiarietà ha carattere generale. La sent. n. 279/2005 (anch'essa citata nella nota 86) ha escluso l'illegittimità di una norma che assegna una funzione all'ufficio scolastico regionale, sulla base, però, della considerazione che non si tratterebbe di una funzione amministrativa in senso proprio (punto 3.1 del Diritto).

⁽⁹¹⁾ V. *supra*, nota 69.

9. - *Conclusioni*

La giurisprudenza costituzionale, dunque, non risulta propensa ad intendere il principio di sussidiarietà in senso "forte", come da noi ipotizzato. Nella medesima direzione è orientata la legislazione ordinaria. Infatti, la riforma dei ministeri avviata con la legge delega n. 137/2002 e compiuta con i successivi decreti legislativi non si è certo distinta per un ridimensionamento degli apparati periferici. Si può ricordare, a questo proposito, che esistono organi periferici (con competenza su più regioni) del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dei trasporti ⁽⁹²⁾, che il d.P.R. n. 244/2004 ha riorganizzato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ⁽⁹³⁾ confermando l'esistenza di organi periferici (direzioni regionali e provinciali del lavoro) ⁽⁹⁴⁾, che il d. lgs. n. 366/2003 ed il d.P.R. n. 176/2004 hanno rico-

⁽⁹²⁾ In base all'art. 5, co. 5, d.P.C.m. 5 luglio 2006, Organizzazione del Ministero delle infrastrutture, "sono organi decentrati del Ministero delle infrastrutture e assumono la denominazione di Proweditorati regionali ed interregionali per le opere pubbliche i Settori infrastrutture dei Servizi integrati infrastrutture e trasporti di cui all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184"; in base all'art. 6, co. 5, d.P.C.m. 5 luglio 2006, "sono organi decentrati del Ministero dei trasporti i Settori trasporti dei Servizi integrati infrastrutture e trasporti di cui all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184, per gli ambiti di attività di cui all'art. 10, comma 3, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica, nonché quelli concernenti le attività di competenza di articolazioni centrali del Ministero dei trasporti ai sensi del presente articolo". Il d.P.R. n. 184/2004 aveva riorganizzato il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, confermando l'esistenza di organi periferici (con competenza su più regioni): v. l'art. 1, co. 4 ("Costituiscono organi decentrati del Ministero nove Servizi integrati infrastrutture e trasporti, di seguito denominati: « - SIIT - », ciascuno dei quali è articolato in due settori rispettivamente relativi all'area infrastrutture e all'area trasporti") e l'art. 9; è da ricordare, poi, che le Capitanerie di porto sono, per numerosi compiti, in rapporto di dipendenza funzionale con il Ministero dei trasporti.

⁽⁹³⁾ Poi scisso in due ministeri (Lavoro e previdenza sociale e Solidarietà sociale) dal d.l. n. 181/2006, convertito nella l. n. 233/2006.

⁽⁹⁴⁾ V. A. TARDIOLA, Il ministero del lavoro e delle politiche sociali, in G. D'AURIA, *L'organizzazione* cit., 1144 ss., per il quale, in relazione alla riforma del Titolo V, "l'organizzazione del ministero non sembra rispecchiare l'esigenza di concentrare l'attività amministrativa nella definizione e nel monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni" (1147), e, con particolare riferimento alla vigilanza, "la regola della competenza amministrativa generale spettante agli enti locali pone non lievi problemi per quella che, a tutt'oggi, rappresenta la principale linea di attività amministrativa gestita dal ministero" (1148).

stituito sedici ispettorati territoriali quali organi periferici del Ministero delle comunicazioni ⁽⁹⁵⁾, e che il d. lgs. n. 3/2004 ha istituito in ogni regione le "direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici" quali articolazioni periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali ⁽⁹⁶⁾. Più in generale, dei quattordici ministeri esistenti prima del d.l. n. 181/2006 solo tre non avevano apparati periferici (il Ministero delle attività produttive ⁽⁹⁷⁾, il Ministero dell'ambiente ed il Ministero delle politiche agricole e forestali) ⁽⁹⁸⁾. Ed è da segnalare anche che, negli ultimi anni, a diversi organi statali periferici è stato conferito il rango di uffici dirigenziali generali ⁽⁹⁹⁾.

Pertanto, a dispetto di quella che sembra l'interpretazione preferibile dell'art. 118, co. 1, Cost., che porterebbe ad un ridimensionamento delle amministrazioni statali periferiche e, dunque, dei loro rapporti con le amministrazioni territoriali, sembra che non solo tali rapporti mantengano per ora tutto il loro rilievo, ma che, anzi, con l'estensione del campo d'azione delle Regioni in virtù della l. cost. n. 3/2001, potrebbero crescere le occasioni di potenziale interferenza fra amministrazione regionale ed amministrazione statale. Di qui la perdurante importanza dei relativi strumenti di coordinamento, di cui, peraltro, si è sopra illustrata la condizione non soddisfacente: come si è visto (§ 4, 5 e

⁽⁹⁵⁾ Su ciò v. S. MENTO, Il ministero delle comunicazioni, in G. D'AURIA, L'organizzazione cit., 1156 s.

⁽⁹⁶⁾ V. l'art. 7 d. lgs. n. 368/1998, sostituito dal d. lgs. n. 3/2004; v. anche gli artt. 19 e 20 d.P.R. n. 173/2004, Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali.

⁽⁹⁷⁾ Ora scisso nel Ministero dello sviluppo economico e nel Ministero del commercio internazionale.

⁽⁹⁸⁾ Sulla l. n. 137/2002 e sui successivi decreti legislativi v. G. D'AURIA, *op. cit.*, 86 ss.; C. FRANCHINI, *op. cit.*, 13; G. D'AURIA, L'organizzazione dei ministeri dopo il nuovo Titolo V della Costituzione, in *Giornale dir. amm.*, n. 11/2005, 1133 ss., ed in *Giornale dir. amm.*, n. 4/2006, 374 ss., ove è pubblicato il capitolo dedicato all'organizzazione della Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato (deliberazione 24 giugno 2005, n. 22). Il Ministero delle politiche agricole è stato riorganizzato dal d.P.R. n. 79/2005, sul quale v. B. CARLOTTI, in G. D'AURIA, L'organizzazione cit., in *Giornale dir. amm.*, n. 4/2006, 393 ss.

⁽⁹⁹⁾ Così è per i Ministeri delle infrastrutture, dei trasporti, dei beni ed attività culturali, della pubblica istruzione.

6), il coordinamento fra Stato e Regioni ed infrastatale a livello periferico è rimesso a strumenti deboli ed è oggetto di una disciplina in parte confusa (ed in parte, verosimilmente, illegittima).

Le preoccupazioni maggiori, però, provengono da un altro versante. Infatti, complessivamente, l'art. 118, co. 1, Cost. ed il principio per cui il rapporto fra amministrazioni periferiche dello Stato ed enti autonomi deve essere "a somma zero" (che non sarà assoluto ma è pur sempre un principio) inducono a ritenere che il potenziamento degli enti territoriali dovrebbe pur sempre diminuire il ruolo delle amministrazioni statali periferiche ed aumentare l'importanza del coordinamento al centro.

Sia nella misura in cui lo Stato eserciti funzioni amministrative unitarie in materie regionali sia nella misura in cui lo Stato intenda indirizzare l'esercizio regionale di funzioni amministrative⁽¹⁰⁰⁾, è a livello centrale che si gioca la partita veramente importante. Quando si affronta il tema del coordinamento Stato-Regioni, è frequente lamentare la mancata costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni⁽¹⁰¹⁾; in realtà, gli effetti di questa lacuna si ripercuotono più sull'attività legislativa che su quella amministrativa, dato che la giurisprudenza costituzionale ritiene "non... individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni"⁽¹⁰²⁾, mentre la stessa giurispru-

⁽¹⁰⁰⁾ Per questa ipotesi v. C. PADULA, Principio di *sussidiarietà*, cit.

⁽¹⁰¹⁾ Che sarebbe stata prevista dall'art. 118, co. 3, Cost. se non fosse stata bocciata dal referendum la legge costituzionale approvata il 16 novembre 2005: sulla costituzionalizzazione delle conferenze v. R. Tosr, Titolo V: la riforma *della* riforma può aspettare, in *Regioni*, n. 4/2006, 583 ss.; S. BARTOLE, *Nuova* forma di governo e rapporti tra Stato e Regioni, in *Regioni*, n. 5/2004, 1096 ss.; R. BIFULCO, Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali, in *Regioni*, 2-3/2006, 266 ss. e, in senso critico, C. AMBROSINO, La "via" della sussidiarietà procedimentale. *Valorizzazione* e adeguatezza della scelta Conferenza Stato-Regioni nel nostro sistema, in M. SCUDIERO, op. cit., 391. È da notare anche che, in una fase dei lavori preparatori della l. cost. n. 3/2001, l'art. 124 Cost. disciplinava la Conferenza Stato-Regioni-enti locali e le sue articolazioni territoriali, che avrebbero dovuto svolgere, in modo ovviamente diverso, le funzioni di raccordo prima affidate al commissario: v. D. CORLETTI, op. cit., 262.

⁽¹⁰²⁾ V. sent. n. 196/2004 (punto 27 Diritto); v. anche la sent. n. 272/2005, punto 7.1

denza sanziona sia le leggi statali che disciplinano funzioni amministrative in violazione del principio di leale collaborazione sia atti amministrativi adottati senza i necessari raccordi.

L'efficiente coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni, dunque, è minato – più che dalle lacune normative di livello costituzionale – dalla prassi: soprattutto da quella del legislatore statale, che spesso omette di prevedere un coordinamento con le Regioni in occasione della "chiamata in sussidiarietà" di cui all'art. 118 Cost. ⁽¹⁰³⁾, disattendendo i principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 303/2003 (e provocando così frequenti ricorsi regionali che hanno più volte portato d'introduzione per via giurisdizionale di meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni).

Può essere significativo ricordare che, in poco più di un anno e mezzo, la Corte ha dichiarato almeno 17 volte l'illegittimità di leggi statali per mancata o insufficiente previsione di strumenti di raccordo con le Regioni (nel medesimo periodo sono stati accolti anche tre conflitti sollevati dalle Regioni per violazione del principio di leale collaborazione ⁽¹⁰⁴⁾). La Corte, dunque, ha svolto un importante ruolo a tutela del coinvolgimento regionale nell'attività amministrativa statale, e in alcuni casi non ha mancato di colpire tentativi del legislatore statale di far venir meno il carattere "forte" dell'intesa con le singole Regioni ⁽¹⁰⁵⁾.

Diritto, e la sent. n. 181/2006; è rimasto isolato, dunque, il caso dell'annullamento di una norma legislativa per mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento legislativo: sent. n. 398/1998, punto 12.

⁽¹⁰³⁾ Del resto, la scarsa sensibilità del Parlamento per le esigenze del coordinamento è ben rappresentata dalla mancata attuazione dell'art. 11 l. cost. n. 3/2001, che, come noto, prevede, in attesa della revisione della struttura delle Camere, che i regolamenti parlamentari possano disporre la partecipazione di rappresentanti degli enti territoriali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; la Commissione così integrata interverrebbe nei procedimenti legislativi riguardanti le materie di cui all'art. 117, co. 3, e all'art. 119 Cost.

⁽¹⁰⁴⁾ Dal gennaio 2005 fino al luglio 2006 v., per il giudizio in *Ma* principale, le sentenze nn. 214, 213, 181, 134, 133 del 2006 e nn. 383, 378, 285, 279, 242, 231, 222, 219, 162, 62, 51 e 31 del 2005; per i conflitti v. le sentt. n. 339/2005 e nn. 21 e 31 del 2006.

⁽¹⁰⁵⁾ V. soprattutto le sentt. nn. 383 e 378 del 2005; non si può non rimarcare, però, che in altre occasioni il principio secondo il quale è necessaria l'intesa con le Regioni in caso

Se la Corte vigila "dall'alto" sul rispetto del principio di leale collaborazione, è importante anche la vigilanza "dal basso" sulla concreta attuazione di quanto stipulato in sede di intesa (qualora una concreta attuazione debba aver luogo). In questa prospettiva, la disciplina degli ultimi anni, riguardante i rapporti fra organi statali periferici e Regioni, si fa apprezzare soprattutto perché rivolge specifica attenzione alla promozione e alla vigilanza sull'attuazione in periferia delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni e Conferenza unificata (v. il § 5).

L'amministrazione periferica è stata spesso oggetto di critiche, per una sua eccessiva dipendenza dai diversi ministeri, con conseguente "disapplicazione" dell'art. 5 Cost. (v. il § 2): ciò impedisce un efficiente coordinamento infrastatale al livello locale e, dunque, anche un efficiente coordinamento con gli enti territoriali in periferia. Però, se il baricentro dei raccordi fra istituzioni si colloca al centro (come dovrebbe essere, nella nostra prospettiva), la "vocazione" degli organi statali periferici ad essere "terminali" del centro potrebbe assumere anche una connotazione positiva, qualora essa venga trasformata nella capacità di dare adeguata attuazione alle intese concluse dalle conferenze centrali ⁽¹⁰⁶⁾.

ABSTRACT

Il tema dei rapporti tra Regioni e organi statali periferici incaricati di "tenere i rapporti" con le autonomie territoriali è legato a quello del coordinamento periferico "infrastatale": sia il coordinamento generale che quello settoriale con le Regioni, infatti, presuppongono la possibilità, per il commissario del Governo (ora Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie), di influire

di "chiamata in sussidiarietà" è stato abbandonato: v., ad es., le sentt. nn. 214/2006, 285 e 272 del 2005.

⁽¹⁰⁶⁾ La capacità di adeguata attuazione alle decisioni della Conferenza Stato-Regioni risulta ancora più importante dopo la l. n. 15/2005, che ha previsto, per certi casi di dissenso espresso in conferenza di servizi, il deferimento della questione alla Conferenza Stato-Regioni (v. l'art. 14-*quater* l. n. 241/1990): tale novità è criticata da R. BIN, *Dissensi in Conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle « - Conferenze - » intergovernative: le incongruenze della l. 15/2005*, in *Regioni*, 2-3/2006, 339 ss.

re sull'attività dei vari organi statali periferici. I due profili sono stati oggetto, nel tempo, di varie discipline e innovazioni, culminate nel d. lgs. n. 29/2004 e nel d.P.R. n. 180/2006. Il primo imposta i rapporti fra organi periferici statali ed enti territoriali su due livelli: provinciale, fra prefetti ed enti locali, e regionale, fra Rappresentante dello Stato e Regioni; però, il regolamento attuativo non rispetta questo principio del "doppio binario", consentendo la partecipazione di rappresentanti regionali alle conferenze provinciali e "aprendo" la conferenza regionale al presidente della Provincia e ai sindaci interessati. Tali norme, alterando la composizione delle conferenze prevista dal d. lgs. n. 29/2004, risultano illegittime.

Oltre al livello territoriale, viene in rilievo anche il tipo di rapporto che intercorre tra Regioni e organi statali periferici: le norme prevedono soprattutto rapporti di coordinamento (e, in pochi casi, di vigilanza e di supporto) e, all'interno di questo ambito, si possono distinguere norme generali, norme attinenti alla fase esecutiva di un coordinamento compiuto al centro e norme che, invece, attribuiscono direttamente funzioni di coordinamento in periferia.

L'importanza del coordinamento tra Regioni e organi statali periferici è, però, da verificare alla luce del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, co. 1, Cost. Questa disposizione appare in contraddizione con il principio del "più ampio decentramento amministrativo" di cui all'art. 5 Cost.; questo prevede, in periferia, il c.d. sistema del parallelismo fra gli organi statali periferici e gli organi degli enti territoriali, mentre l'art. 118 tende, a nostro avviso, a configurare un sistema di amministrazione unica, per cui in periferia dovrebbero esistere – in linea di massima e salvo eccezioni – solo gli apparati amministrativi degli enti territoriali. La giurisprudenza costituzionale offre alcuni spunti che vanno in senso contrario a questa tesi e la legislazione ordinaria non è certo orientata nella direzione di un ridimensionamento degli apparati periferici (per cui il tema in questione mantiene la sua attualità), ma il potenziamento degli enti territoriali dovrebbe pur sempre diminuire il ruolo delle amministrazioni statali periferiche ed aumentare l'importanza del coordinamento al centro. L'efficiente coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni è minato – più che dalla mancata costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni – dalla prassi del legislatore statale, che spesso omette di prevedere un coordinamento con le Regioni in occasione della "chiamata in sussidiarietà" di cui all'art. 118 Cost., provocando frequenti interventi della Corte costituzionale. Se la Corte vigila "dall'alto" sul rispetto del principio di leale collaborazione, è importante anche la vigilanza "dal basso" sulla concreta attuazione di quanto stipulato in sede di intesa. In questa prospettiva, la disciplina degli ultimi anni sui rapporti fra organi statali periferici e Regioni si fa apprezzare soprattutto perché rivolge specifica attenzione alla promozione e alla vigilanza sull'attuazione in periferia delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni e Conferenza unificata.