

Gli Uffici Territoriali dello Stato: ancora un tentativo di riforma dell'amministrazione periferica statale

di Giovanni Maria Leo

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Origini ed evoluzione dell'organizzazione periferica statale – 3. Lo sviluppo disorganico della rete amministrativa sul territorio nella fase repubblicana – 4. Le riforme attuate e le occasioni perse a cavallo del nuovo millennio – 5. La situazione attuale. Il tentativo di rifondare gli Uffici territoriali dello Stato.

1. Le forme con cui lo Stato organizza le proprie strutture amministrative sul suo territorio, e i poteri che conferisce agli uffici che lo rappresentano, costituiscono un punto di incrocio tra ambiti scientifici differenti, *in primis* il diritto costituzionale e amministrativo, la scienza dell'organizzazione e la storia dell'amministrazione.

Nei ristretti ambiti spaziali affidati a questo lavoro, ci si prefigge di tracciare le linee fondamentali dello sviluppo della rete periferica dell'amministrazione statale, a partire dalle sue origini a seguito dell'unificazione, sino ai più recenti tentativi di riforma degli assetti esistenti.

Dal racconto diacronico di come gli uffici dello Stato hanno capillarmente occupato ogni spazio trovato sgombro da sfere di poteri di diversa appartenenza, e dal raffronto con l'analoga evoluzione delle altre componenti soggettive del mondo amministrativo pubblico, sarà agevole constatare il rincorrersi di problemi, temi, soluzioni, proposte, che colpiscono, spesso, per la loro somiglianza anche a distanza di secoli gli uni dagli altri, ma che invariabilmente si ripropongono nel corso degli anni sempre più onusti di complessità, di rigidità, di resistenze al cambiamento.

Un ruolo chiave nel far affiorare le potenzialità, e, ad un tempo, le criticità dei tentativi di (ri)organizzazione degli uffici statali più prossimi ai cittadini, è quello affidato, sin dagli esordi della storia italiana unitaria, al prefetto, nella sua costante opera di collegamento/mediazione tra centro e periferia.

Su questa figura istituzionale, e sulla struttura amministrativa che lo coadiuva, la prefettura, sono state riposte – con alterne ampiezza di respiro riformatore ed effettività di risultati – le speranze di ricondurre a uniformità, organicità, coerenza, l'azione amministrativa delle strutture statali decentrate nel territorio provinciale; così come su prefetti e prefetture si sono fondati, altresì, gli esperimenti volti a sparigliare la morfologia verticistica, che sin da subito, ha assunto l'articolazione periferica statale, addivenendo a modelli organizzativi di tipo orizzontale, trasversale.

I profondi mutamenti della società, accompagnati dalla trasformazione in senso spiccatamente autonomistico, se non federale, dell'amministrazione italiana di fine novecento, hanno determinato oggi l'urgenza di porre mano ad una razionalizzazione degli enti pubblici in generale e dello Stato, sia al centro sia in periferia, sino al punto di mettere in discussione due dei tradizionali gangli organizzativi che hanno caratterizzato l'intero corso della storia amministrativa di questo Paese: le province e la circoscrizione provinciale di competenza degli uffici periferici statali per antonomasia, le prefetture.

In conclusione d'opera, si vedrà come l'attuale Governo intende affrontare il nodo della riforma della pubblica amministrazione, a partire da un nuovo (ma non sconosciuto) soggetto in campo: l'Ufficio Territoriale dello Stato.

2. L'amministrazione statale italiana nasce strutturata per ministeri, ossia uffici complessi, dotati di risorse materiali e umane proprie, con funzioni inerenti a settori di intervento (tendenzialmente) omogenei e organizzazione interna di tipo divisionale piramidale, in cui unità elementari vengono aggregate – per esigenze funzionali – in uffici di sempre maggiori dimensioni legati tra loro da relazioni gerarchiche.

Le radici storiche dell'articolazione amministrativa ministeriale nell'ordinamento giuridico italiano vanno fatte risalire alla legge 23 marzo 1853, n. 1483, con cui Cavour, ponendo fine al previo sistema “misto” fondato sui ministeri¹ e sulle aziende, introdotte a metà del settecento nel Regno di Sardegna², affida ad una sola persona – il ministro – la responsabilità sia della direzione sia della esecuzione dell'attività amministrativa, in ossequio al principio liberale secondo il quale chi è posto a capo dell'apparato amministrativo deve rispondere dell'intera attività esecutrice al Parlamento. Non devono esservi incertezze o intoppi nella fedele esecuzione del precetto della legge, ed il ministro è il garante di questo rapporto.

Il ministro può contare sulla collaborazione diretta del vertice burocratico costituito dal segretario generale, che coordina le varie divisioni in cui si struttura la macchina ministeriale, a loro volta suddivise in sezioni.

¹ Istituiti in Piemonte nel 1717 e originariamente chiamati “Segreterie di Stato”, a quelli degli interni e degli esteri si aggiunsero successivamente altri ministeri: per la finanza (1816), per la grazia e giustizia (1831), per l'istruzione pubblica (1847), per i lavori pubblici (1847), per l'agricoltura (1848).

² Inizialmente erano sette: dell'interno, della guerra, dell'artiglieria, delle finanze, delle gabelle, della real casa, della marina.

Il sistema amministrativo accentrato viene esteso anche alle nuove province annesse con i decreti Ricasoli dell'ottobre del 1861 e poi con la legge di unificazione amministrativa del Regno d'Italia del 20 marzo 1865, n. 2248, comprensiva dei suoi sei allegati: la legge comunale e provinciale (all. A), la legge di pubblica sicurezza (all. B) e di sanità pubblica (all. C), la legge sul Consiglio di Stato (all. D) e sul contenzioso amministrativo (all. E), e la legge sulle opere pubbliche (all. F).

Rimane sostanzialmente stabile nel corso dei decenni, sin oltre l'avvento della Repubblica Italiana, eccetto che per la soppressione – nel 1888 ad opera di Crispi – dei segretari generali sostituiti con i sottosegretari, secondo il modello anglosassone, e per la progressiva diffusione delle direzioni generali ai vertici organizzativi dei ministeri (in quello dell'interno, per la verità, già nel 1861 il segretario generale viene abolito – per essere poi ricostituito – in favore dell'istituzione di quattro direzioni generali: pubblica sicurezza, carceri, amministrazione locale e sanità, personale).

Le direzioni generali nascono come unificazione di gruppi separati di uffici che vengono posti alle dirette dipendenze del ministro. La loro pervasività nella struttura dei ministeri, dipendente dalla crescente mole degli apparati burocratici, finirà per conferire loro un ruolo predominante nell'organizzazione dell'amministrazione centrale, almeno sino al periodo giolittiano, quando si affacceranno modelli organizzativi diversi, di tipo collegiale, e poi durante il regime fascista, con la massiva istituzione di enti pubblici, che mette in crisi il monopolio ministeriale nell'amministrazione statale.

I ministeri, d'altronde, alla crescita del tronco centrale danno seguito con una subitanea ramificazione in periferia, abbandonando il principio – caro alla legge Cavour del 1853 – del c.d. “Stato minimo”, ossia di uffici della pubblica amministrazione concentrati in pochi ministeri e fondamentalmente privi di articolazione periferica.

I rapporti centro-periferia sono ordinati estendendo a tutto il regno la c.d. legge Rattazzi (regio decreto 23 ottobre 1859, n. 3702), ispiratasi al modello francese di stampo napoleonico³, la quale individua nel governatore il rappresentante del potere esecutivo nella provincia, dipendente dal ministero dell'interno, con compiti di pubblicazione ed esecuzione delle leggi, e potestà di disporre della forza pubblica.

Con l'unità d'Italia i governatori assumono il titolo di prefetti (regio decreto 9 ottobre 1861, n. 250).

³ S. CASSESE, *I caratteri originari e gli sviluppi attuali dell'amministrazione pubblica italiana*, in “Quaderni costituzionali”, 1987, n.3, 449-466.

A differenza del prefetto francese, quello italiano non ha un pieno controllo degli uffici periferici dello Stato, pur conservando una posizione del tutto privilegiata in sede locale: oltre al controllo dell'amministrazione di comuni e province, delle opere pie, vigila su tutti gli uffici dello Stato in periferia, ed è munito di speciale protezione personale, non potendo essere chiamato a rendere conto del suo operato, salvo che nei confronti della superiore autorità amministrativa, né essendo sottoponibile a procedimento per gli atti svolti nell'esercizio delle sue funzioni senza autorizzazione del re, sentito il Consiglio di Stato⁴.

Questa primazia viene rafforzata, nei fatti, dalla consuetudinaria unificazione del ruolo del ministro dell'interno con quello di Presidente del Consiglio dei ministri, che caratterizza pressoché continuativamente i governi dal 1881 all'inizio del periodo repubblicano (terzo governo De Gasperi).

Il regolamento esecutivo della legge di unificazione amministrativa, approvato con regio decreto 8 giugno 1865, n. 2321, prevede che il prefetto debba presentare un rapporto annuale al ministro dell'interno sulle condizioni generali della provincia e dei suoi corpi morali (provincia, comuni ed opere pie), e che la vigilanza prefettizia su tutte le pubbliche amministrazioni formi oggetto di rapporto al ministro competente, assieme alle proposte sui provvedimenti ritenuti più opportuni.

Si parla, quindi, di generale vigilanza del prefetto sulle articolazioni periferiche degli altri ministeri, non di superiorità gerarchica sui responsabili di detti uffici, il che innesca da subito un dibattito politico circa la necessità di concentrare nelle prefetture tutti i servizi dello Stato, sotto una unica autorità provinciale (il prefetto), cui debbano fare riferimento i funzionari governativi in periferia, dibattito che continuerà sino all'oggi.

Ma quali erano – oltre le prefetture - le prime ramificazioni statali in periferia?

Occorre partire dall'elencazione dei ministeri nei primi governi regi. A parte quello degli affari esteri – per sua natura proiettato al di fuori del territorio nazionale – e dell'interno – in posizione privilegiata nella gestione del rapporto con la periferia grazie ai prefetti e all'articolazione dell'amministrazione della pubblica sicurezza (*in primis*, le questure) – tutti gli altri sette ministeri iniziali (guerra; marina; grazia e giustizia e affari ecclesiastici; finanze; lavori pubblici; pubblica

⁴ La c.d. "garanzia amministrativa" verrà meno solo con la sentenza della Corte costituzionale 19 febbraio 1965, n. 4, che dichiara l'illegittimità degli art. 158 t.u. com. prov. 1915 e 22 t.u. com. prov. 1934, in riferimento agli art. 28, 3, 102, 103, 112 Cost.

istruzione; agricoltura, industria e commercio) possiedono propri uffici aventi competenza territoriale limitata.

I primi conteggi degli organici negli uffici periferici statali testimoniano numericamente come, a contendere il primato della c.d. amministrazione periferica politica – facente capo al ministero dell'interno – vi siano le intendenze di finanza, l'amministrazione dei telegrafi, quella delle poste, il corpo del genio civile (gli ultimi tre rientranti nella sfera di competenza del ministero dei lavori pubblici)⁵.

Nel 1867 sono istituiti su base provinciale i provveditorati agli studi⁶, posti in diretto rapporto col ministero della pubblica istruzione; anche il ministero "economico" per antonomasia (agricoltura, industria e commercio) ha le sue propaggini sul territorio⁷.

Ma particolarmente "virulenta" per l'egemonia dell'autorità prefettizia in periferia si dimostra l'espansione della rete amministrativa più specialistica e tecnica, costituita dalle intendenze di finanza e dall'amministrazione territoriale delle opere pubbliche.

Nel 1869 si insediano nei capoluoghi di provincia le intendenze di finanza, in cui convergono le attribuzioni del ministero delle finanze sparse in vari uffici⁸. Vengono poste alle dirette dipendenze di quel ministero e hanno da subito competenze proprie, per cui sono assoggettate al prefetto solo per aspetti non tecnici.

Il Corpo del genio civile, invece, affonda le sue radici nel periodo napoleonico; dopo l'unificazione è posto alle dipendenze del ministero dei lavori pubblici, e normalmente ha sede presso ciascuna città capoluogo, con competenza sull'intera provincia⁹; gode di ampia autonomia

⁵ Questi elenchi di inizio Regno non comprendono, oltre ai militari e l'organizzazione giudiziaria, il personale delle scuole, originariamente appartenente ai poteri locali (sino al trasferimento, in età giolittiana, del corpo insegnante elementare allo Stato).

⁶ Regio decreto 22 settembre 1867, n. 3956 (riforma Coppino). In verità già la legge Casati del 1859 aveva previsto la figura del provveditore, assieme a quella dell'ispettore, poi soppressa, però, dalla riforma Berti del 1866.

⁷ Nel 1877 viene riorganizzata l'amministrazione forestale (traente le sue origini nelle "Regie patenti" di Carlo Felice di Savoia del 1822) con la presenza, su base sovraprovinciale, di sorveglianti e guardie forestali, oltre che di ispettori. Anche organismi di natura tecnica inizialmente appartenenti all'organizzazione amministrativa locale, quali le Cattedre ambulanti di agricoltura, verranno negli anni del regime fascista statizzati e trasformati in Ispettorati provinciali agrari (1935). Stessa sorte tocca agli Uffici del lavoro, costituiti da sindacati e altri enti privati, nel corso del tempo (1918-1938) trasformati in uffici periferici statali.

⁸ Regi decreti 26 settembre 1869, n. 5286 e 18 dicembre 1869, n. 5397.

⁹ Viene riordinato con la legge 5 luglio 1882, n. 874 (riforma Baccarini).

“tecnica”, e si pone in diretta relazione con le altre amministrazioni, fornendo, in particolare, consulenza al prefetto nell’esercizio della sua potestà espropriativa.

Nel corso degli anni vengono, altresì, istituiti – spesso, inizialmente, per esigenze locali eccezionali – i provveditorati alle opere pubbliche, sempre alle dipendenze del ministero dei lavori pubblici; questi scardinano con la loro dimensione regionale il tradizionale ambito territoriale provinciale di intervento dell’autorità pubblica, e si sviluppano in sintonia con l’espandersi della necessità, propria di uno Stato moderno, di dotarsi di una rete infrastrutturale che supporti lo sviluppo industriale, e, correlativamente, di un corpo di funzionari tecnici all’altezza dei nuovi compiti assunti dai pubblici poteri¹⁰.

Coll’ingrandirsi degli apparati centrali, quindi, si sviluppano le ramificazioni in periferia. I motivi, considerato il periodo storico di riferimento, sono piuttosto ovvi: un maggior controllo dell’esecuzione in sede locale delle decisioni prese al centro; il moltiplicarsi dei servizi e l’esigenza di svolgerli in prossimità dei naturali destinatari; infine, una diffusa sfiducia nei confronti del ceto dirigente locale, da cui lo sfavore verso un decentramento delle attività da affidare ai tradizionali erogatori dei servizi sul territorio (province e comuni).

Lo sviluppo delle articolazioni periferiche statali si realizza, per tutto il periodo preso in considerazione, almeno sino alla fine del XX secolo, in via indipendente le une dalle altre, in assenza di un quadro comune di riferimento.

Differenziate sono anche le circoscrizioni amministrative di competenza di ciascun ufficio: pur nella prevalenza dell’ambito provinciale (es.: intendenze di finanza, provveditorati agli studi), si individuano anche sfere sovraprovinciali (es.: provveditorati alle opere pubbliche) o infraprovinciali (es.: magistrato alle acque di Venezia)¹¹.

Il carattere debole e disordinato del primo centralismo amministrativo italiano è frequente oggetto di dibattito parlamentare; si alternano istanze accentratrici, che mirano a ricondurre sotto il

¹⁰ In particolare nell’ultimo quarto del secolo XIX si succedono importanti interventi normativi nel settore delle opere pubbliche che accrescono l’importanza di questi organismi amministrativi tecnici: la legge per le ferrovie (1879), quella per i lavori stradali e idraulici (1881), facente seguito a quella per le strade comunali obbligatorie (1868), la legge sulle bonifiche (1882) e sulle derivazioni delle acque pubbliche (1884).

¹¹ Vedi P. MANFRIN, *Dell’arbitrio amministrativo in Italia. Memoria*, Roma, 1894, 75, citato in G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, 157: “Il Ministero dell’Interno ha tre circoscrizioni, la comunale-provinciale, la carceraria e la collegiale-elettorale. Un po’ più si avvicina il Ministero della Pubblica Istruzione alla circoscrizione provinciale comunale... Tutti gli altri Ministeri hanno Compartimenti, Mandamenti, Circondari, Distretti, Comandi, Dipartimenti, Regioni, Zone o qualunque altro nome che le diverse Direzioni sono libere come l’aria di battezzarsi con la circoscrizione che stimano migliore”.

controllo prefettizio le articolazioni periferiche dei ministeri diversi da quello dell'interno¹²; e posizioni che rivendicano la necessità e modernità di una organizzazione più variegata, che riconosca, soprattutto, la peculiarità di alcuni settori di intervento pubblico¹³.

Il problema non è solo quello delle relazioni tra organi e uffici periferici dello Stato, ma, in senso più ampio, dei rapporti tra funzioni amministrative e funzioni spiccatamente tecniche¹⁴.

L'inizio del XIX secolo vede delinearsi il fenomeno del pluralismo organizzativo nella pubblica amministrazione che, lungi dal mettere in crisi il modello ministeriale, affianca a questo modelli diversi, con la finalità – incrementando l'efficienza degli apparati e, in varia misura, sottraendosi al rigido controllo della ragioneria generale dello Stato negli aspetti contabili – di consentire quell'intervento pubblico in economia (poi sostanzialmente trasformatosi in controllo pubblico) che caratterizzerà il decollo industriale italiano¹⁵.

Una delle conseguenze dello sviluppo sia delle amministrazioni tradizionali specialistiche che delle nuove forme organizzative dell'intervento pubblico è il progressivo mutamento delle funzioni del prefetto da prettamente amministrative a fondamentalmente politiche.

¹² Si legga (in R.C. FRIED, *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967, 88 ss.) la proposta di Carlo Cadorna, già prefetto di Torino, consigliere di Stato e poi ministro dell'interno, di “concentrare nel prefetto tutti i servizi pubblici governativi principali... Ogni ministero abbia pure i suoi impiegati, ma dipendano dalle Prefetture; ogni Ministero abbia uffici e divisioni o sezioni separate, ma siano nella Prefettura e dipendano dal Prefetto”; questi dovrebbe diventare “un anello pel quale tutte le amministrazioni dovessero passare”, ripristinando sul territorio quell'unità dell'azione di governo compromessa al centro da ministeri non comunicanti tra loro.

¹³ Scrive Solinas-Cossu, funzionario della Corte dei Conti, nel 1886: “la burocrazia dell'avvenire potrà essere una forza per lo Stato a condizione che, abolito l'enciclopedismo, che è sinonimo di leggerezza e di ignoranza, ad ogni grande categoria d'affari corrisponda, a partire dal centro fino all'ultimo lembo della periferia nazionale, una categoria d'uffici autonomi e completi” (G. SOLINAS-COSSU, *Uno sguardo sintetico agli uffici governativi provinciali*, 3, *Le Prefetture*, in “L'Amministrazione Italiana”, 1886, n.35, 390-91).

¹⁴ Lo vive in misura particolarmente intensa Silvio Spaventa, ministro dei lavori pubblici, il quale, in risposta ad una interrogazione parlamentare del 1874, avverte che “un ufficiale tecnico non può che essere innamorato di fare l'opera che gli è affidata nel miglior modo possibile, ma senza guardare troppo sottilmente alla spesa. E se accanto o sopra non vi sia l'amministratore previdente e provvidente il quale lo trattienga, lo freni, lo sindachi, ne riscontri ogni passo, le conseguenze che possono risultarne non sarebbero troppo liete per la pubblica amministrazione” (in *Discorsi parlamentari di Silvio Spaventa*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1913, 333-34).

¹⁵ Si fa riferimento, oltre che alla costituzione dell'Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato, seguita alla nazionalizzazione del servizio ferroviario nel 1905, a quelli che la storiografia ha denominato “istituti Beneduce” – dal nome del loro ideatore e, spesse volte, amministratore, Alberto Beneduce, uno dei principali collaboratori nei ministeri di Francesco Saverio Nitti – che hanno costituito il motore amministrativo della politica industriale e creditizia in periodo liberale e fascista. Fu Beneduce, ad esempio, a scrivere la legge istitutiva dell'INA (Istituto Nazionale delle Assicurazioni), prototipo dell'ente pubblico economico completamente sganciato dal sistema ministeriale.

Il prefetto affina, in epoca giolittiana, le proprie capacità di comprensione dei fenomeni sociali, si fa mediatore dei conflitti legati all'ascesa della borghesia industriale e professionale e alle nuove rivendicazioni della classe operaia, diviene il prezioso tramite, in senso biunivoco, tra domande locali e indirizzi generali di governo.

In ambito più strettamente amministrativo, si accresce la sua funzione di coordinamento nella congerie di articolazioni decentrate ministeriali, enti locali sempre più protagonisti (a seguito dell'ampliamento del suffragio amministrativo e dell'urbanizzazione delle principali città), e uffici speciali che – soprattutto al meridione – rompono l'uniformità amministrativa del modello cavouriano¹⁶.

Proprio il modello ministeriale (ma, più in generale, l'uniformità amministrativa) garantito dal principio di uguaglianza della legge viene accusato di non reggere dinanzi ai problemi derivanti dalle peculiarità territoriali del mezzogiorno¹⁷.

Il complicarsi del quadro organizzativo dell'apparato statale, dovuto – oltre che alla necessità di affrontare le speciali esigenze delle zone meno sviluppate della nazione – anche al sempre più fitto intreccio tra amministrazione, politica ed economia quale portato del primo conflitto mondiale¹⁸, per moto naturale determina l'avvio di una lunga fase, nel dopoguerra, dedicata all'obiettivo fondamentale della semplificazione amministrativa, che si può far iniziare dall'insediamento nei primi mesi del 1919 della commissione centrale per la riforma dei servizi pubblici, presieduta dal ministro del tesoro Carlo Schanzer, e terminare con le riforme De Stefani tra il 1923 e il 1924.

Questo periodo di riorganizzazione degli assetti amministrativi si caratterizza fondamentalmente per l'obiettivo di ridurre gli organici pubblici, di cui si era perso il controllo

¹⁶ Sulle nuove competenze prefettizie, G. MELIS, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in "Studi storici", XXXIV (1993), n. 2-3, 487-89.

¹⁷ "Noi, in nome dell'uguaglianza, e per un alto concetto politico, abbiamo costituita una legislazione ispirata ai principi di uniformità più che di uguaglianza. Noi abbiamo creato, in materia di opere pubbliche, una legislazione eccessivamente uniforme, una legislazione la quale non ha permesso che in alcune Province si eseguissero le spese necessarie" (discorso del deputato Francesco Tedesco alla seduta della Camera del 20 giugno 1902, cit. in F. BARBAGALLO, *Stato, Parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno (1900-1914)*, Napoli, Guida, 1980, 148).

¹⁸ È la c.d. amministrazione di guerra, con la creazione di nuovi enti – caratterizzati da limitati controlli e ispirati a criteri di efficienza industriale – e ministeri, legati alla mobilitazione bellica. Tra questi: ministero dei trasporti marittimi e ferroviari (1916), delle armi e munizioni (1917), degli approvvigionamenti e consumi alimentari (1918), dell'assistenza e pensioni di guerra (1917), il commissariato generale per l'aeronautica (1917), quello per i combustibili (1917).

negli anni della guerra, nonché di ricondurre a uniformità le strutture organizzative, mediante eliminazioni di amministrazioni parallele e fusioni di ministeri¹⁹.

Ma, a dispetto del considerevole impegno profuso in questi anni, un esempio del quale – a livello periferico – può essere fornito dalla riduzione dei provveditorati agli studi, a seguito della riforma Gentile, da 73 a 19²⁰, il processo storico di proliferazione degli apparati amministrativi decentrati non s'interrompe, anzi, produce una ulteriore frammentazione nel periodo fascista, sulla base di tre direttrici fondamentali.

In primo luogo, si assiste al continuo germinare delle amministrazioni parallele, mediante la fondazione di enti, controllati dal governo ma al di fuori della cerchia dei ministeri. Le ragioni di questo fenomeno sono state enucleate, principalmente, nel “fallimento” dell'organizzazione burocratica statale, ingessata dal rispetto delle norme di contabilità pubblica e dalla rigidità delle carriere; nella ideologia del regime fascista mirante alla pubblicizzazione degli interessi collettivi attraverso l'entificazione dei corpi sociali; infine, nell'esigenza del partito fascista di mettere nei gangli vitali del potere amministrativo uomini più fidati e malleabili di quelli trovantisi ai vertici burocratici e formati coi precetti dello Stato liberale.

In secondo luogo, la spinta accentratrice del regime fascista favorisce la voracità degli apparati ministeriali: i dicasteri – ingigantiti dalla riforma destefaniana, incrementati dopo poco tempo, e alla fine raddoppiati rispetto all'elenco di cavouriana memoria – ambiscono tutti ad avere uffici periferici; non solo, anche le singole direzioni generali hanno i propri referenti burocratici locali.

¹⁹ Vanno ricordate almeno due tappe intermedie di questo percorso: la legge 13 agosto 1921, n. 1080 (c.d. legge Bonomi), mirante alla semplificazione dei servizi e alla riduzione del personale, anche attraverso un largo decentramento amministrativo, accrescendo anche l'autonomia degli enti locali; e la commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale, presieduta dal senatore Cassis, che, tra i vari studi condotti per snellire la macchina statale, contempla anche un rapporto sulla riduzione delle spese e sugli approvvigionamenti delle pp.aa., degno antesignano dei moderni programmi di *spending review*.

²⁰ Regi decreti legislativi 31 dicembre 1922, n.1679, 16 luglio 1923, n.1753, 6 maggio 1923, n.1054, 30 settembre 1923, n. 2102 e 1° ottobre 1923, n. 2185. Nell'ambito delle riorganizzazioni ministeriali va ricordata l'istituzione del ministero delle comunicazioni, fondato sulle tre aziende autonome: postale e telegrafica, ferroviaria, e dei servizi telefonici interurbani. Del primo periodo fascista è anche la fondazione dell'azienda autonoma per la strada (legge 17 maggio 1928, n. 1094), posta sotto il controllo del ministero dei lavori pubblici. In questo ministero, inoltre, è significativa la ristrutturazione in chiave di decentramento amministrativo costituita dall'istituzione di sette provveditorati alle opere pubbliche, ai sensi del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395 (c.d. controriforma Sarrocchi, rispetto alla breve riforma Carnazza di pochi mesi prima che accorpava le direzioni generali, anziché in termini di materie, in base alla competenza su macro-regioni territoriali). Segno, comunque, di indiscutibile dinamismo organizzativo in una amministrazione-chiave di quel periodo, quella dei lavori pubblici.

Terza linea di evoluzione durante il regime fascista è costituita dalla statizzazione di compiti sino a quel momento gestiti in sede locale: si pensi alle vicende dei segretari comunali, degli ispettorati provinciali agrari, degli uffici del lavoro, per citare alcuni esempi.

All'esito di questo percorso, i prefetti del Regno – dall'aver tutto nelle proprie mani (ad eccezione degli uffici militari, delle poste, dei telegrafi, dei lavori pubblici) subito dopo l'unificazione amministrativa – si vedono, con Mussolini, “assediati” da un centro ormai multipolare, malgrado le affermazioni di principio contenute nell'art. 19 del testo unico delle leggi comunali e provinciali (regio decreto 3 marzo 1934, n. 383)²¹. Detto testo normativo espressamente sottrae alle competenze prefettizie i settori della giustizia, della guerra, della marina, dell'aeronautica, delle ferrovie. Più in generale, nel garantire a tale figura il ruolo di coordinamento e vigilanza degli uffici statali in periferia, conclama l'insussistenza di una relazione di superiorità gerarchica nei confronti degli organi locali degli altri ministeri.

A sminuire la tradizionale preminenza del prefetto nei rapporti centro-periferia è la creazione, in questi anni, di reti di collegamento alternative: quella costituita, innanzitutto, dal partito nazionale fascista e dalle sue strutture locali²²; inoltre, in senso più istituzionale, l'articolarsi capillare e uniforme (anche sotto il profilo architettonico) sul territorio provinciale della maglia di sedi dei nuovi enti nazionali di servizio, *in primis* l'Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale²³.

Sempre con riferimento all'organizzazione statale periferica, del ventennio fascista va ricordata la riforma delle sovrintendenze alle antichità e belle arti²⁴, e quella degli uffici periferici del ministero dei lavori pubblici²⁵, entrambe privilegianti la dimensione regionale, e l'istituzione nel

²¹ Il prefetto “è la più alta autorità dello Stato nella provincia. Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo. Al prefetto fa capo tutta la vita della provincia, che da esso riceve impulso, coordinazione e direttive”.

²² Nella famosa “circolare ai prefetti” del 5 gennaio 1927 si legge che “tutti i cittadini, e prima d'ogni altro i militanti del partito fascista, devono rispetto ed obbedienza al rappresentante politico più elevato in grado del regime fascista, e devono collaborare subordinatamente con lui per facilitarne i compiti”. Viene generalmente considerato un tentativo da parte di Mussolini di “tenere a bada” le pressioni centrifughe e più incontrollate inferte dai rappresentanti locali della milizia e del partito fascista all'ordine amministrativo garantito dalle istituzioni di derivazione liberale.

²³ Fondato nel 1933, a seguito di trasformazione della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, che nel 1919 aveva a sua volta preso il posto della Cassa nazionale per l'invalidità e la vecchiaia degli operai, nata in conseguenza dell'introduzione nel 1898 dell'assicurazione operaia obbligatoria.

²⁴ La legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali costituisce una delle migliori pagine di legislazione organica mediante testi unici, caratteristica degli anni trenta e quaranta.

²⁵ Con la legge urbanistica 14 agosto 1942, n. 1450, si consacra la scelta in favore del livello regionale, quale ambito ideale per la pianificazione territoriale.

1926 dell'ISTAT, ente pubblico autonomo, che avrà articolazioni sul territorio, posto alla diretta dipendenza del Capo del Governo²⁶.

Provando a sintetizzare la situazione dell'organizzazione dei pubblici poteri sul territorio durante il regime fascista, può dirsi come l'autorità prefettizia resti – e per certi versi si rafforzi – in posizione di supremazia rispetto alle altre cariche provinciali, punto di riferimento politico-amministrativo dello Stato centralista, come testimoniato esteriormente dal sistema di precedenze nelle pubbliche cerimonie, e dall'affissione delle targhe “Palazzo del Governo” su tutte le sedi di prefettura.

Tuttavia, al di sopra e ai margini del livello provinciale dominato dai prefetti, si muove – incrementandosi progressivamente ma inesorabilmente – una rete di strutture amministrative statali aventi ambiti di competenza alieni, o sfuggenti, al tradizionale sistema di controllo prefettizio, sia in termini di differenti circoscrizioni territoriali (soprattutto regionali), sia riguardo al tipo di funzione pubblica (specialistica, industriale, finanziaria, assistenziale) di cui le nuove amministrazioni sono affidatarie.

3. La linea di tendenza testé descritta è sostanzialmente proseguita immutata nel successivo periodo repubblicano.

Con la fine del regime fascista e del secondo conflitto mondiale il modello organizzativo statale non muta, incentrandosi ancora sui ministeri, al di là delle variazioni del loro numero e denominazione²⁷.

Già prima dell'entrata in vigore della Carta costituzionale repubblicana, si alzano voci che sottolineano l'urgenza di una riforma dell'amministrazione pubblica, in linea con le nuove esigenze dello Stato democratico.

²⁶ Legge 9 luglio 1926, n. 1162. Storicamente la statistica era incardinata nel ministero dell'agricoltura, industria e commercio, in una direzione generale rivendicante sempre maggiore autonomia e dialogo diretto con le altre amministrazioni, sotto la spinta, in particolare, di Luigi Bodio, considerato tra i fondatori della statistica italiana.

²⁷ Tra la fine del 1944 e l'inizio del 1947 si registrano le seguenti novità: due ministeri, quello dei trasporti e quello delle poste e telecomunicazioni, prendono il posto del ministero delle comunicazioni; dal ministero dell'industria, commercio e lavoro si gemmano il ministero dell'industria e commercio e quello del lavoro e previdenza sociale; viceversa, i ministeri della guerra, della marina militare e dell'aeronautica vengono fusi nell'unico ministero della difesa. Tra le nuove istituzioni, vanno ricordati il ministero della marina mercantile, quello del commercio con l'estero, il ministero del bilancio. Accanto a queste variazioni, ve ne sono altre meno persistenti, legate all'immediato dopoguerra e che non sono sopravvissute all'entrata in vigore della Costituzione.

Si susseguono, durante il governo provvisorio e i lavori preparatori della Costituzione, commissioni di studio²⁸ aventi la finalità di elaborare progetti in tal senso, soprattutto miranti a congegnare misure per la limitazione della spesa pubblica, esigenza che si avverte in maniera particolarmente stringente in ogni dopoguerra, e che si è visto in precedenza dar vita alla analoga commissione Schanzer del 1919.

Le norme costituzionali sulla funzione di governo non fugano quelle incertezze che hanno caratterizzato il modello organizzativo dello Stato sin dall'unificazione. L'art. 95 Cost. non fa che riaffermare, costituzionalizzandolo, il disegno dei rapporti tra Presidente del Consiglio e ministri già delineatosi in epoca liberale ("Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri").

Si prevede, a differenza del passato, che il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri debba essere disciplinata in forza di legge.

Tuttavia, in definitiva, la Costituzione repubblicana – in materia di organizzazione amministrativa statale – non fa altro che registrare l'esistente e confermare non solo il modello ministeriale al centro del sistema amministrativo, ma anche il pluralismo organizzativo retaggio dei regimi precedenti.

Anzi, la struttura pluralistica della pubblica amministrazione trova linfa nelle norme costituzionali, se si muove da alcune disposizioni fondamentali, quali l'art. 2 Cost., in tema di riconoscimento dei diritti delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo, e, più direttamente, l'art. 5 Cost., laddove i principi di autonomia e di decentramento amministrativo sono non solo riconosciuti, ma anche promossi.

Soprattutto il principio autonomistico, e, a seguito della sua completa attuazione, il sistema regionale finiranno, alcuni decenni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, per mutare in maniera irreversibile l'assetto dei rapporti tra Stato e amministrazioni territoriali, e per imporre un generale riassetto della stessa organizzazione statale ministeriale, avvenuto solo con l'applicazione dei decreti legislativi 300 e 303 del 1999.

I primi cinquant'anni della Repubblica italiana sono caratterizzati da molti tentativi e proposte di riforma amministrativa e da pochi sostanziali mutamenti.

²⁸ Commissione presieduta dal professore universitario Ugo Forti (1944-45); commissione presieduta dal sottosegretario al tesoro Persico (1945-46); commissione Giovannini (1948) per lo studio dei problemi del personale statale.

Tra i primi, vanno ricordati sicuramente: i lavori dell'Ufficio per la riforma presso la Presidenza del Consiglio, istituito nel 1950 (c.d. "Ufficio Lucifredi" dal nome del sottosegretario che ne è il motore e ne ha l'effettiva responsabilità), che tenta di introdurre nella p.a. tecniche e metodi della moderna scienza dell'organizzazione, di matrice anglosassone; del 1963 è la relazione finale della commissione governativa Medici (prende nome dal suo presidente, ministro per la riforma), considerata una delle elaborazioni riformistiche di maggior spessore del primo centro-sinistra; la relazione, pubblicata nel 1976, della commissione presieduta da Massimo Severo Giannini, del quale non può dimenticarsi anche il rapporto, apparso nel 1979, sui principali problemi dello Stato, che costituisce ancor oggi uno dei punti di riferimento dottrinali in tema di ristrutturazione dell'organizzazione statale e degli ordinamenti territoriali locali.

Il ruolo prefettizio (ri)assume centralità nei primi anni della ricostruzione post-bellica, non solo nell'ambito della tenuta dell'ordine pubblico a seguito degli stravolgimenti seguiti alla resistenza, ma anche quale intelaiatura di base del reticolo amministrativo che deve assicurare la ripresa sociale ed economica di uno Stato ridotto in macerie²⁹. Conferma normativa di ciò è data dall'articolo unico della legge n. 277 del 1949, attualmente in vigore³⁰, che – riformulando l'art. 19 testo unico legge comunale e provinciale – sancisce: "Il prefetto rappresenta il potere esecutivo nella provincia". Detta norma prosegue elencando le attribuzioni e prerogative prefettizie: "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. Ordina le indagini necessarie nei riguardi delle Amministrazioni locali sottoposte alla sua vigilanza. Invia appositi commissari presso le Amministrazioni degli enti locali territoriali e istituzionali, per compiere, in caso di ritardo o di omissione da parte degli organi ordinari, previamente e tempestivamente invitati

²⁹ Nel novembre 1946 De Gasperi convoca i prefetti a Roma per affrontare, assieme ai ministri del suo governo, le principali questioni economiche e politiche del dopoguerra. Secondo il Capo del Governo democristiano, i prefetti devono costituire l'essenziale *trait-d'union* tra la domanda di governo proveniente, in modo confuso ma dirompente, dalla società e l'azione dei pubblici poteri.

³⁰ L'art. 273 D.Lgs. n. 267/2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) al comma 5 prevede: "Fino all'entrata in vigore di specifica disposizione in materia, emanata ai sensi dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, resta fermo il disposto dell'art. 19 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, per la parte compatibile con l'ordinamento vigente". Il giudizio di compatibilità va condotto facendo riferimento a quanto prevede l'art. 11 del D.Lgs. 300/1999, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 59/1997 appena citata, come sostituito dall'art. 1 D.Lgs. n. 29/2004, e dal suo regolamento d'attuazione (D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180), sulla cui disciplina si tornerà più ampiamente in seguito.

a provvedere, atti obbligatori per legge o per reggerle, per il periodo di tempo strettamente necessario, qualora non possano, per qualsiasi ragione, funzionare”.³¹

La legge appena richiamata viene promulgata, in qualità di Presidente della Repubblica, da quel Luigi Einaudi cui si deve, cinque anni prima, la pubblicazione della più famosa invettiva contro l’istituto prefettizio.³²

Anche nell’ambiente della presidenza del Consiglio dei ministri si studia il superamento di questa storica figura: è proprio la già ricordata “commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato”, presieduta da Ugo Forti nel 1945, a raccomandare che “le attribuzioni di natura politica del prefetto, ove non possano essere separate da quelle propriamente amministrative, siano notevolmente ridotte, quanto alla materia e quanto all’estensione, limitandosi alla tutela cioè dell’ordine pubblico, dell’igiene e della sanità, sempre che ricorra il presupposto dell’urgenza, e il prefetto debba agire in tali situazioni che non comportino l’intervento tempestivo del Governo centrale; che le attribuzioni amministrative del prefetto siano parimenti ridotte, trasferendosi di regola quelle che rientrano nella competenza istituzionale di ministeri diversi da quello dell’interno a uffici periferici, che hanno nelle rispettive materie compiti tecnici o amministrativi specializzati e che perciò possono agire con maggior senso di responsabilità o liberi da preoccupazioni di ordine pubblico; che quanto al coordinamento delle attività degli organi amministrativi locali, questa esigenza può essere soddisfatta mediante la creazione di organi collegiali composti dai rappresentanti delle singole amministrazioni interessate, e con la eventuale partecipazione dei cittadini esperti nelle singole materie”.

Il citato art. 1 della L. n. 277/1949 non dà seguito a queste proposte, anche se corregge in senso anti-autoritario i contenuti del previgente art. 19 della legge comunale e provinciale.

Ma ciò che più finisce per svilire il ruolo di collegamento centro-periferia svolto tradizionalmente dal prefetto sono due fattori, uno di carattere politico, l’altro normativo.

³¹ Inoltre: “Esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi e dai regolamenti e promuove, ove occorra, il regolamento di attribuzioni tra l’autorità amministrativa e l’autorità giudiziaria”. “Tutela l’ordine pubblico e sovrintende alla pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere l’impiego di altre forze armate”. “Presiede gli organi consultivi, di controllo e giurisdizionali sedenti presso la prefettura”.

³² “Democrazia e prefetto repugnano profondamente l’una all’altro. Né in Italia, né in Francia, né in Spagna, né in Prussia si ebbe mai e non si avrà mai democrazia, finché esisterà il tipo di governo accentrato, del quale è simbolo il prefetto”. “Perciò il delenda Carthago della democrazia liberale è: Via il prefetto! Via con tutti i suoi uffici e le sue dipendenze e le sue ramificazioni! Nulla deve più essere lasciato in piedi di questa macchina centralizzata; nemmeno lo stambugio del portiere”.

Può leggersi integralmente al link:

http://www.sarannoprefetti.it/SP/index.php?option=com_content&view=article&id=503:qvia-il-prefettoq-di-luigi-einaudi&catid=66:storia-del-corpo-prefettizio&Itemid=27

Infatti, da un lato il “potere” prefettizio di farsi tramite tra governo centrale e comunità locali viene ormai mutuato, nella nuova fase democratica, dalle rappresentanze territoriali dei partiti politici nella loro costante relazione con i vertici partitici nazionali.³³

Vano risulta il tentativo di un prefetto, negli anni 50, di riportare nella prefettura il centro di coordinamento delle politiche locali.³⁴

Sotto il profilo giuridico, vanno segnalati prima il decentramento organico avviato con la legge 11 marzo 1953, n. 150, il cui art. 8 conferisce al Governo la delega a provvedere al decentramento ad organi periferici di compiti attribuiti dalle leggi precedenti alla struttura centrale, con possibilità di conferire definitività ai provvedimenti adottati dagli organi periferici; ne deriva un decentramento molto parziale e frammentato delle funzioni statali a province, comuni e altri enti locali.

Inoltre, l'entrata in vigore della normativa sulla dirigenza statale (D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748) con l'art. 13 attribuisce ai dirigenti preposti agli uffici periferici, nell'esercizio delle proprie funzioni, le medesime potestà conferite ai dirigenti di pari qualifica preposti agli uffici dei ministeri. Successivamente si dà organicità alla riforma del ruolo della dirigenza pubblica con D.Lgs. n. 29 del 1993.

Viene meno, quindi, anche formalmente, il monopolio del prefetto nell'esercizio di pubblici poteri statali in periferia dato dalla sua competenza generalista, dalla sua posizione privilegiata di massima autorità amministrativa sul territorio, e dalla sua qualità di rappresentante del governo nella provincia, confermando una spinta al decentramento burocratico che ha poi suggello nelle successive norme che separano la funzione di indirizzo politico (riservata ai ministri) da quella di gestione amministrativa (affidata ai dirigenti).

³³ Già una nota riservata del gabinetto del ministero dell'interno dell'11 febbraio 1948, diretta alla presidenza del Consiglio, e una successiva direttiva di data 1° marzo 1948 del sottosegretario alla presidenza, Giulio Andreotti, a tutti i ministeri, nel lamentare “le frequenti gite a Roma” di varie delegazioni rappresentative di interessi locali, “per sollecitare la definizione di pratiche ed ottenere particolari provvidenze presso le competenti Amministrazioni Centrali”, chiede che “gli organi centrali (...), dopo ricevute dette commissioni, vogliano dare dirette notizie ai Prefetti stessi di quanto concordato e discusso con le commissioni stesse”. In Archivio Centrale dello Stato, Pres. Cons. Gab., 1948-50, 1.1.2, 6857.

³⁴ Si tratta del prefetto di Vicenza Gioacchino Palutan, che crea presso il gabinetto della prefettura un ufficio “per raccogliere i dati e le statistiche, per studiare i problemi economico-sociali, estendere e revisionare gli elenchi delle priorità per ottenere aiuti statali, attuare decisioni prese dagli uffici statali e da quelli locali, stabilire componenti delle varie conferenze tenute dal Prefetto ed attuarne le decisioni adottate”. In R.C. FRIED, *Il prefetto in Italia*, cit., 247.

Riguardo all'assetto al centro dello Stato, va evidenziata la nascita nel 1956 del ministero delle partecipazioni statali, presa d'atto istituzionale della politica economica interventistica del nuovo Stato e dello sviluppo inarrestabile del processo di entificazione (si pensi all'istituzione dell'ENI nel 1953, e dell'ENEL nel 1963, con riferimento agli enti pubblici economici; più in generale, gli anni 50-60 vedono il pieno successo del "parastato", rappresentato da enti quali INAM, Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, istituito già nel 1943, INA-CASA, enti di riforma agraria, Cassa per il Mezzogiorno, enti ospedalieri).

Tra i ministeri, inoltre, si registra il debutto nel 1958 del ministero della sanità, e nel 1959 di quello del turismo e spettacolo, oltre alla riorganizzazione dei comitati interministeriali, tra cui il CIPE, costituente il motore delle politiche di programmazione economica al centro dei disegni di riforma del funzionamento dell'apparato statale nelle prime stagioni del centro-sinistra anni 60.

Tra gli ultimi arrivi, va segnalato il ministero dei beni culturali e ambientali, nato nel 1974 per scorporo dal ministero della pubblica istruzione, con competenze acquisite anche dal ministero dell'interno (archivi di Stato) e dalla presidenza del Consiglio (discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura). A sua volta, il nuovo ministero si scinde nel 1986, dando vita al ministero dell'ambiente.

In sintesi, guardando alla morfologia della macchina amministrativa pubblica di questo periodo, può ben dirsi come non vi sia mai una scelta netta verso un modello organizzativo uniforme dei pubblici poteri, ma tutti i modelli si sviluppino apparentemente senza un preciso disegno d'insieme, determinando la crescita esponenziale e disomogenea dell'intero sistema amministrativo.

Di tal guisa, agli inizi dell'ultimo decennio del secolo scorso si arriva a contare ben 22 ministeri³⁵, 4 dipartimenti, 10 autorità amministrative indipendenti, oltre 1000 enti pubblici nazionali, 20 regioni, 104 province, 8103 comuni, 337 comunità montane, 700 consorzi di enti locali, 65 università, 67.000 scuole, 650 unità sanitarie locali, 800 aziende municipalizzate, configuranti quella che è stata definita "amministrazione in briciole".³⁶

³⁵ Affari esteri; interno; grazia e giustizia; bilancio e programmazione economica; finanze; tesoro; difesa; pubblica istruzione; lavori pubblici; agricoltura e foreste; trasporti; poste e telecomunicazioni; industria, commercio e artigianato; sanità; commercio con l'estero; marina mercantile; partecipazioni statali; lavoro e previdenza sociale; turismo e spettacolo; beni culturali; ambiente; università e ricerca scientifica (governi da De Mita I del 1988 ad Amato I del 1992). Ciò senza considerare l'altrettanto cospicuo numero di ministri senza portafoglio (dieci nel settimo, e ultimo, governo Andreotti, tra il 1991 e il 1992).

³⁶ È il titolo del sesto capitolo di G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit.

Il fenomeno istituzionale di maggior impatto sul sistema dei pubblici poteri, comunque, è il progressivo spostarsi del baricentro amministrativo dallo Stato agli enti territoriali.

Con l'istituzione delle regioni nel 1970, con la legge delega n. 382 del 1975 e con i decreti delegati 616 e 617 del 1977 che ne seguono, si attua un cospicuo trasferimento di funzioni statali ad enti locali e regioni, le quali, peraltro, iniziano a conformarsi sulla falsariga del modello ministeriale statale, ossia per assessorati, e sostanzialmente abbandonando da subito il modello di ente di programmazione che i Costituenti parevano loro assegnare.

Particolare significato – anche ai fini del riparto della spesa pubblica tra Stato e regioni – ha la regionalizzazione delle competenze in materia di sanità, attuata con la legge n. 833 del 1978, che sopprime il previgente sistema mutualistico ed istituisce il servizio sanitario nazionale, con decorrenza dal 1° luglio 1980.

Accanto alla crescita dell'ente regione, sia in termini di competenze amministrative che di risorse e organici, si assiste al potenziamento degli enti locali non solo nel panorama dei soggetti pubblici erogatori di servizi alla collettività, ma anche quali enti politici di base dell'ordinamento.

Le riforme dei sistemi elettorali per la nomina degli organi amministrativi degli enti territoriali, con la scelta diretta (e il connesso nuovo protagonismo sulla scena politica) dei loro massimi rappresentanti (legge n. 81 del 1993 per il sindaco e il presidente della provincia, e legge n. 43 del 1995 per il presidente della regione), sono i primi segnali normativi di un mutamento politico-istituzionale che vira decisamente, a partire dagli anni 90, verso un riassetto in senso federale dell'amministrazione italiana, sino all'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001), e alle successive leggi di attuazione del federalismo amministrativo e fiscale.

4. Alla fine del secolo appena decorso i tempi sono sin troppo maturi per porre mano ad una generale riforma degli assetti istituzionali, completando il travaso di funzioni tra i vari livelli di governo, sintomaticamente elencati nell'ordine contemplato dall'art. 5 Cost. (“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”), così come richiesto dalla perentoria affermazione di principio contenuta nell'art. 118 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”), entrambi gli articoli riportati nella nuova formulazione derivante dalla citata novella costituzionale del 2001.

È la legge 15 marzo 1997, n. 59³⁷ che si fa carico di invertire – anticipando di qualche anno i contenuti della riforma costituzionale del 2001 – il principio della supremazia amministrativa dello Stato, derivante dal sistema di riparto di cui agli originari artt. 117 ss. Cost., conferendo a regioni ed enti locali “tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici” (art. 1, c. 2), con esclusione solo di funzioni e compiti riconducibili ad alcune materie (art. 1, cc. 3-5).³⁸

Attuazione a questa vera e propria dismissione statale di competenze amministrative viene data con D.Lgs. n. 112 del 1998 e con una complessa serie di norme di rango inferiore e di accordi, anche per quel che concerne le risorse umane, strumentali e finanziarie da riconoscere (o trasferire) agli enti riceventi.

Inizia, parallelamente, come richiesto dallo stesso art. 3, c. 1, lett. d), legge n. 59/1997, un processo diretto a sopprimere, trasformare o accorpare le strutture centrali e periferiche statali interessate dal conferimento di funzioni e compiti agli altri livelli di governo, processo da condurre “salvaguardando l’integrità di ciascuna regione e l’accesso delle comunità locali alle strutture regionali” (così l’ultima parte della cit. lett. d).

³⁷ Nota come prima legge Bassanini, dal nome del giurista che ha ricoperto il ruolo di ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali negli anni dal 1996 al 2001 (con l’intermezzo, nel primo governo D’Alema, dell’incarico di sottosegretario alla presidenza del Consiglio).

³⁸ Le materie escluse sono: affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale; difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico; vigilanza sullo stato civile e sull’anagrafe; cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie escluse quelle regionali; moneta, perequazione delle risorse finanziarie, sistema valutario e banche (materia riformulata successivamente); dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; ordine pubblico e sicurezza pubblica; amministrazione della giustizia; poste e telecomunicazioni; previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali; ricerca scientifica; istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell’istruzione scolastica e stato giuridico del personale; vigilanza in materia di lavoro e cooperazione; trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale (materia aggiunta successivamente). Sono, altresì, esclusi i compiti di regolazione e controllo affidati alle autorità amministrative indipendenti; i compiti connessi alle grandi reti infrastrutturali di interesse nazionale; i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell’ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; la disciplina del sistema statistico nazionale.

Quasi a scongiurare ogni equivoco di sorta sull'intento del legislatore di operare un effettivo trasferimento di potere amministrativo, evitando l'ennesima sommatoria di nuove strutture a quelle già esistenti, l'art. 7 della stessa legge dispone che "Il trasferimento dei beni e delle risorse... deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui".

Al di là dell'adozione degli strumenti normativi e pattizi attuativi del conferimento di funzioni agli enti territoriali, la riforma richiede necessariamente un ridisegno complessivo e organico dell'amministrazione statale, al centro e in periferia, che si concretizza nell'emanazione dei D.P.R. n. 300 (riforma dei ministeri) e n. 303 (riforma della presidenza del Consiglio) del 1999, in esecuzione della delega conferita dall'art. 11 della medesima legge 59/1997.

L'obiettivo generale è, quindi, quello della razionalizzazione della distribuzione delle residue competenze statali tra i vari ministeri (e tra questi e la presidenza del Consiglio), che si raggiunge principalmente mediante una consistente riduzione dei dicasteri, a seguito di loro soppressioni o fusioni³⁹, e l'istituzione di agenzie pubbliche, cui sono demandate funzioni tecnico-operative per conto di diversi ministeri o, anche, di altri enti non statali.⁴⁰

L'organizzazione interna dei ministeri, la loro dotazione organica, l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, le relative funzioni, la distribuzione dei posti di funzione dirigenziale, e la fissazione dei rispettivi compiti, sono tutti aspetti rimessi a regolamenti o decreti ministeriali, adottati ai sensi dell'art. 17, c. 4-bis, legge n. 400/1988, fermo restando il rispetto del principio che la nuova organizzazione e dotazione organica non può comportare incrementi di spesa rispetto al regime previgente.

³⁹ Inizialmente se ne prevedono dodici: affari esteri; interno; giustizia; difesa; economia e finanze; attività produttive; politiche agricole e forestali; ambiente e tutela del territorio; infrastrutture e trasporti; lavoro, salute e politiche sociali; istruzione, università e ricerca; beni e attività culturali. Nel giro di pochi anni risalgono a diciotto per tornare, oggi, a tredici. Questa, al momento in cui si scrive (ottobre 2014), l'attuale composizione e denominazione: affari esteri e cooperazione internazionale; interno; giustizia; difesa; economia e finanze; sviluppo economico; politiche agricole alimentari e forestali; ambiente e tutela del territorio e del mare; infrastrutture e trasporti; lavoro e politiche sociali; istruzione, università e ricerca; beni e attività culturali e turismo; salute.

⁴⁰ Vengono istituite dal D.Lgs. 300/1999: le agenzie fiscali (delle entrate, del territorio, delle dogane, del demanio), l'agenzia industrie difesa, l'agenzia per le normative ed i controlli tecnici (poi soppressa), l'agenzia per la proprietà industriale (poi soppressa), l'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (poi soppressa), l'agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, l'agenzia di protezione civile (poi soppressa), l'agenzia per la formazione e l'istruzione professionale. Vanno aggiunti alle agenzie, l'istituto superiore di sanità e l'istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro. Successivamente, nel testo normativo citato, è stata inserita l'agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

Quanto alla struttura centrale, i dicasteri ripartiscono le loro articolazioni di primo livello tra due diversi schemi: i dipartimenti, cui è assegnata una grande e omogenea area di funzioni, retti da un capo dipartimento nominato con D.P.R. su delibera del Consiglio dei ministri e proposta del ministro competente; e le direzioni generali, facenti capo a un segretario generale, organo di collegamento tra il vertice politico e l'apparato amministrativo, anch'esso nominato con gli stessi criteri del capo dipartimento.

Di analoga, se non maggiore, rilevanza è quanto prevede la riforma in esame con riferimento agli organi periferici dei ministeri: l'intero titolo III del D.Lgs. n. 300/1999, denominato "L'amministrazione periferica", si compone di un solo articolo, l'art. 11, dedicato ad un unico ufficio in cui devono confluire tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. Vengono chiamati uffici territoriali del governo (d'ora in poi, UTG), e derivano dalla trasformazione delle prefetture, che mantengono le funzioni già di loro competenza, cui si aggiungono tutte le residue funzioni degli organi periferici statali accorpati.

Anche se le eccezioni espresse alla regola della confluenza nel nuovo UTG sono numerose⁴¹, la norma può ben definirsi rivoluzionaria, anche perché non solo compiti statali residuati dalla attuazione del federalismo amministrativo di cui alle leggi Bassanini ve ne sono ancora, ma altrettanto numerosi sono gli uffici dello Stato che permangono dislocati sul territorio.

Spetta al regolamento attuativo, emanato con D.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, specificare compiti e responsabilità del prefetto titolare dell'UTG; disciplinare i compiti degli uffici periferici delle amministrazioni ivi confluenti; accorparvi le relative strutture, garantendo la concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali che dovranno essere esercitate unitariamente; assicurare un'articolazione organizzativa e funzionale che preservi e valorizzi le specificità professionali, con particolare riguardo a quelle di tipo tecnico.

Il regolamento, inoltre, contempla le modalità di svolgimento in sede periferica da parte degli UTG di quelle funzioni la cui competenza vada oltre l'ambito provinciale. Detta, altresì, norme atte a mantenere nei ruoli di provenienza il personale degli uffici periferici assorbiti dall'UTG, garantendo anche la disciplina vigente con riferimento al reclutamento e all'accesso a detti ruoli. Regola, infine, la dipendenza funzionale dell'UTG o di sue articolazioni dai ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza.

⁴¹ Il comma 5 dell'originario art. 11 fa riferimento alle amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali. La confluenza negli UTG non si applica inoltre agli uffici i cui compiti sono attribuiti dal decreto legislativo in esame ad agenzie.

Come può ben vedersi, si tratta di un intervento tanto innovativo quanto complesso, giacché – forse per la prima volta nella storia dell'amministrazione statale italiana e in ossequio al noto motto in base al quale “in principio sono le funzioni”⁴² – disegna un modello organizzativo a partire dai compiti da espletare, col risultato di ottenere ad un tempo omogeneità strutturale, semplificazione organizzativa, economicità, efficacia ed efficienza gestionali.

A differenza che nella legislazione del passato, ove l'accento era pressoché sempre posto sul ruolo del prefetto anziché sulle funzioni della prefettura, in questo testo normativo significativamente vengono dapprima elencati i compiti dell'ufficio del governo.

Oltre a fornire un quadro chiaro ed aggiornato delle tradizionali rilevanti funzioni svolte dagli uffici periferici dell'amministrazione dell'interno⁴³, si attribuisce al nuovo ufficio una serie di compiti, solo in parte riconducibili alle funzioni assegnate agli uffici periferici statali inglobati negli UTG (ossia, quelli alle dipendenze dei ministeri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti, nonché del lavoro, della salute e delle politiche sociali, secondo l'originaria elencazione).

Vengono, infatti, potenziate le attività di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio rimaste escluse dalla confluenza nell'UTG, oltre che degli uffici in esso confluiti, in analogia con i poteri di coordinamento e impulso esercitati a livello centrale dal presidente del Consiglio, il quale, al pari degli altri ministri, può affidare al prefetto ogni altro compito che ritenga di svolgere al livello locale; così come rientrano nella competenza residuale prefettizia tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente attribuite ad altri uffici.

Sono particolarmente significativi nel dettato del D.P.R. n. 287/2001 i richiami a funzioni di carattere propulsivo di nuova concezione nel nostro sistema amministrativo, quali: formulare proposte dirette alla eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna struttura periferica, sia fra strutture diverse o tra organi amministrativi e organi tecnici; promuovere la semplificazione delle procedure, la riduzione dei tempi dei procedimenti ed il contenimento dei relativi costi, proponendo la stipula di accordi tra enti e uffici diversi; favorire

⁴² Ci si riferisce, evidentemente, a M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, 1959, II, 3, 11 ss.

⁴³ Sia di supporto al prefetto nelle sue funzioni di rappresentanza generale del Governo, di autorità provinciale di pubblica sicurezza, in materia di difesa civile e protezione civile, di commissario del Governo (per il prefetto del capoluogo regionale) in posizione di dipendenza funzionale dal presidente del Consiglio dei ministri; sia con riferimento alle competenze precipue delle prefetture in materia di ordine e sicurezza pubblica, di consultazioni elettorali, di vigilanza dei servizi di competenza statale affidati ai sindaci quali ufficiali del Governo, di raccordo con gli enti locali, di circolazione stradale e di depenalizzazione, di diritti civili, cittadinanza, immigrazione, di protezione civile, difesa civile e coordinamento del pubblico soccorso.

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; promuovere progetti di istituzione di centri interservizi comuni a più amministrazioni, predisponendo, su incarico dei soggetti aderenti, i relativi schemi di convenzione e curandone l'attuazione; promuovere e coordinare le iniziative finalizzate a dare attuazione alle leggi generali sul procedimento amministrativo, sulla cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e sull'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali degli uffici; con riferimento al ruolo del titolare dell'UTG del capoluogo regionale, promuovere l'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali, regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune.

Va, inoltre, ricordato come l'elencazione dei compiti dell'UTG assuma contorni flessibili e aperti: grazie al sistema degli avvalimenti e delle convenzioni, uffici dello Stato e anche delle regioni possono integrare, potenziando, la loro azione utilizzando l'UTG o avvalendosi della sua collaborazione.

E ancora: nella direzione della semplificazione organizzativa e dell'economicità di gestione va l'istituzione dei c.d. servizi comuni.

Si tratta di concentrare in strutture unitarie degli UTG i servizi comuni agli uffici che in essi confluiscono, relativi a: controllo di gestione; gestione del personale distintamente per i ruoli di appartenenza; amministrazione, servizi generali e attività contrattuale; rappresentanza dell'amministrazione in giudizio; contabilità e gestione finanziaria.

Inoltre, viene dato ambito regionale alla gestione dei sistemi informativi automatizzati degli UTG, affidandola ad un'apposita struttura unitaria istituita nell'ufficio del capoluogo regionale.

Infine, si organizza l'ufficio per le relazioni con il pubblico del nuovo ufficio del governo in maniera da far sì che le richieste di tutti i servizi possano essere presentate dal cittadino attraverso un unico sportello, a cui è possibile accedere da qualsiasi sede in cui l'ufficio è logisticamente articolato, mediante un'efficace interconnessione dei sistemi informatici.

Una innovazione organizzativa di tale portata richiede sempre una preparazione delle risorse umane, che devono dirigere il processo di cambiamento, fondata su nuove basi; questa finalità è tra i motivi di approvazione della riforma della carriera prefettizia, contenuta nel D.Lgs. n. 139 del 2000, in esecuzione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 266 del 1999, in cui viene rafforzata

la specificità e unitarietà della carriera, attraverso la previsione di una rinnovata procedura concorsuale di accesso alla qualifica iniziale; viene, altresì, potenziato il periodo di formazione obbligatoria propedeutico all'immissione in servizio dei nuovi assunti, e disciplinato l'avanzamento in carriera secondo criteri obiettivi di selezione per merito, dopo un (piuttosto lungo) periodo di effettivo servizio nella qualifica iniziale e nelle qualifiche intermedie e a seguito di adeguate e variegata esperienze nell'amministrazione centrale e periferica del ministero dell'interno e nell'ambito di strutture formative, sulla base di criteri obiettivi.⁴⁴

Le vicende successive all'emanazione del D.P.R. 287/2001 sono ben note.

La riforma dell'amministrazione periferica statale scritta in gazzetta ufficiale non si è mai tramutata in realtà operativa, non riuscendo a superare le resistenze politiche e burocratiche che da subito si sono addensate, soprattutto nel ministero del lavoro.⁴⁵

Con legge n. 137 del 2002 si approva una nuova delega in materia di organizzazione del Governo, da cui scaturisce una serie di decreti legislativi integrativi, correttivi e modificativi⁴⁶ dei decreti già emanati in forza della precedente legge delega, che ridefiniscono gli assetti sia centrali sia territoriali dei singoli ministeri, al di fuori, quindi, di quel quadro organico di riforma che era stata la precipua caratteristica della legge n. 59/1997 e del D.Lgs. n. 300/1999.

In netta controtendenza rispetto ai principi ispiratori del riassetto dell'amministrazione centrale e ai contenuti del decreto di istituzione degli UTG, immediatamente si succedono interventi di ristrutturazione delle articolazioni periferiche di alcuni ministeri che – anziché muoversi verso la loro soppressione, riduzione o accorpamento nel nuovo ufficio unico del governo, secondo i

⁴⁴ Il primo concorso con le nuove regole è stato bandito nel 2002; l'immissione in servizio dei consiglieri appartenenti alla carriera riformata è avvenuta alla fine del 2007, dopo un biennio di formazione presso la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, e un tirocinio operativo negli UTG e presso tutte le strutture centrali del ministero dell'interno.

⁴⁵ In V. CERULLI IRELLI, relazione al convegno: *I modelli del centro. Il nuovo assetto organizzativo dei ministeri, tra sfide europee e sussidiarietà*, 2004, pubblicato su www.forumpa.it, si riporta quanto affermato il 5 marzo 2003 dal capo dell'ufficio legislativo del ministero del lavoro e delle politiche sociali, Lucrezio Monticelli, che “non è intenzione del ministero del lavoro dare attuazione agli UTG, nella loro attuale configurazione, ed anzi è previsto un rilancio delle strutture territoriali”.

⁴⁶ In attuazione della delega contenuta all'art. 1 L. 137 sono stati emanati nove decreti legislativi “correttivi” del D.Lgs. n. 300/1999, relativi alle seguenti amministrazioni: ambiente, attività produttive, beni culturali, comunicazioni, economia, infrastrutture, interno e *welfare*.

richiamati dettati della legge Bassanini e delle sue norme attuative – mirano al loro consolidamento o, addirittura, potenziamento.⁴⁷

In definitiva, il tentativo di riduzione degli apparati statali, o addirittura di loro scomparsa dalla periferia – salvo specifici settori – a seguito del processo di conferimento delle funzioni precedentemente esercitate dallo Stato in favore di regioni ed enti locali, finisce per determinare il rafforzamento delle articolazioni ministeriali sul territorio, secondo la famosa legge di Parkinson.⁴⁸

La controriforma è presto servita.

L'art. 1 del D.Lgs. n. 29 del 2004, nel sostituire l'art. 11 del D.Lgs. n. 300/1999, archivia definitivamente l'architettura su cui si fonda il nuovo disegno della rete periferica statale, impiantato su un solo ufficio, e nel resuscitare il nome della prefettura, da affiancare a quello ormai svuotato di portata innovativa dell'UTG, rivitalizza anche formalmente la presenza sul territorio di quegli uffici ministeriali che avrebbero dovuto integrarsi nella riformata struttura.

Le disposizioni per l'attuazione del nuovo art. 11 sono dettate con D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180.

Di tutto l'impianto originario dell'UTG, resta solo – oltre alla funzione di assicurare la leale collaborazione degli uffici statali con gli enti locali, così come previsto dalla novella costituzionale del 2001 citata e dalla legge n. 131 del 2003 – la conferenza provinciale permanente.

Questa costituisce l'evoluzione del primigenio comitato provinciale della p.a., istituito dall'art. 17 del D.L. n. 152 del 1991, conv. dalla L. n. 203/1991, “quale organo di coordinamento delle attività statali in ambito provinciale, nonché di informazione e di consulenza del prefetto per l'esercizio delle attribuzioni ad esso affidate dalla legge”, avente la finalità di “assicurare il buon andamento, l'imparzialità e l'efficienza dell'azione amministrativa affidata agli organi decentrati dello Stato e agli enti pubblici”.

⁴⁷ A titolo di esempio, si veda, per il ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la vicenda dei servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT), di cui all'art. 2 D.Lgs. n. 152/2003. O per il ministero dei beni culturali, la trasformazione in 17 direzioni regionali (con grado di uffici dirigenziali generali) delle soprintendenze regionali aventi, in precedenza, esclusivamente compiti di coordinamento (art. 1 D.Lgs. n. 3/2004).

⁴⁸ La evoca V. CERULLI IRELLI, sempre nella citata relazione al convegno: *I modelli del centro*, cit., 6. La legge di Parkinson, dal titolo dell'omonimo saggio di Cyril Northcote Parkinson, pubblicato per la prima volta nel 1958, si fonda sull'assunto che “Il lavoro si espande fino a occupare tutto il tempo disponibile; più è il tempo e più il lavoro sembra importante e impegnativo”. In estrema sintesi, afferma che un'organizzazione cresce indipendentemente dalla quantità di lavoro da svolgere, e che “più tempo a disposizione si avrà, più se ne sprecherà”.

Il comitato era presieduto dal prefetto e composto dai responsabili degli uffici periferici delle amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo, e degli enti pubblici non territoriali aventi sede nella provincia. Le riunioni del comitato erano indette, di norma, con la partecipazione dei responsabili degli uffici interessati alle materie oggetto di trattazione.⁴⁹

I compiti del comitato erano esclusivamente di accertamento e informativi. Poteva, infatti, richiedere l'esecuzione di ispezioni nell'ambito degli uffici che ne facevano parte, nonché di verifiche delle procedure poste in essere per l'attuazione di attività amministrative. Degli accertamenti richiesti e dell'esito degli stessi veniva informata l'amministrazione centrale competente.

Spettava al prefetto la vigilanza sull'esecuzione delle determinazioni adottate dal comitato, nonché riferire al presidente del Consiglio dei ministri, informando il commissario del Governo e il ministro interessato, circa l'attività svolta dal comitato e dagli uffici componenti.

Lo strumento veniva, quindi, mutuato in ambito regionale sulla base di quanto previsto da una direttiva del 1993 indirizzata dal presidente del Consiglio dei ministri ai commissari del Governo.⁵⁰

Succedendo ai citati comitati, le nuove conferenze permanenti sono strutturate come organi che coadiuvano i prefetti nella loro funzione di coordinamento amministrativo delle strutture periferiche statali, e, a differenza che in passato quando la loro partecipazione era solo eventuale, vedono incardinati in esse anche i rappresentanti degli enti locali, costituendo, pertanto, uno degli strumenti di garanzia del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie locali.

Il D.P.R. n. 180/2006, all'art. 4, delinea con maggior precisione non solo la composizione di detti organismi, ma anche la loro articolazione interna, suddivisa in quattro sezioni, corrispondenti a settori organici di materie (amministrazioni d'ordine; sviluppo economico e attività produttive;

⁴⁹ Il prefetto poteva chiamare a partecipare alle sedute del comitato anche rappresentanti delle organizzazioni sindacali o di categoria più rappresentative, nonché degli enti locali o di altri organismi interessati ai problemi da trattare, laddove fosse necessario ai fini conoscitivi o di raccordo con le iniziative di altri organismi o delle amministrazioni locali.

⁵⁰ Dir.P.C.M. 11 ottobre 1993 (in G.U. n. 298 dd. 21/12/1993). Si disponeva che il commissario del Governo esercitasse una funzione di "sovrintendenza" sugli uffici periferici statali nella regione, e che detta funzione fosse espletata mediante convocazione di apposite conferenze tra i rappresentanti degli uffici decentrati dello Stato a livello regionale e di altre pubbliche amministrazioni. A conclusione dei lavori della conferenza, si disponeva che, qualora si fosse pervenuti ad una intesa tra i rappresentanti delle amministrazioni intervenute in ordine alle questioni trattate, le determinazioni assunte avrebbero impegnato ciascuna di dette amministrazioni e che il commissario del Governo ne avrebbe verificato la loro attuazione, provvedendo, ove occorresse, ad emanare i necessari atti di impulso e di indirizzo. Qualora, invece, non si fosse raggiunta l'intesa, il commissario del Governo avrebbe informato i competenti organi centrali delle amministrazioni interessate "circa le questioni esaminate e non risolte nella conferenza per i conseguenti provvedimenti di loro specifica competenza".

territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità). Detta, inoltre, norme per la loro organizzazione e funzionamento (sede, personale, convocazione e verbalizzazione delle sedute), regolando anche le modalità di raccordo tra le conferenze provinciali e quella regionale facente capo al prefetto titolare della prefettura capoluogo di regione.

Di certo, il passaggio dai comitati provinciali della p.a. alle conferenze provinciali permanenti, con la loro rispettiva configurazione a livello regionale, costituisce un passo in avanti nella direzione del miglior coordinamento dell'azione amministrativa su scala territoriale, soprattutto considerando l'accresciuta funzione di raccordo con gli enti locali dei nuovi organismi; tuttavia, il confronto col modello dell'originario UTG, quale ufficio tendenzialmente unico dello Stato in periferia, a competenza generale, evidenzia come questa soluzione abbia sostanzialmente tradito la portata "rivoluzionaria" della riforma di fine anni novanta, lasciando immutato il potere dei ministeri di articolare a piacimento le proprie dipendenze organiche sul territorio.

Va, tuttavia, sottolineato come la funzione di coordinamento dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e la leale collaborazione dei medesimi con i diversi livelli di governo esistenti sul territorio, non sia affidata dal D.P.R. n. 180 al prefetto, bensì all'intera prefettura-UTG, intesa come "organo" del Governo sul territorio, la quale – oltre alle consuete funzioni istituzionali di propria pertinenza – deve assicurare la collaborazione dei propri uffici per l'esercizio di diverse funzioni che altre amministrazioni dello Stato potrebbero decidere di svolgere avvalendosi di quegli uffici, laddove ciò sia previsto da disposizioni di legge o di regolamento, anche sulla base di apposite convenzioni (art. 1, c. 3).

A parziale compensazione della "controriforma" appena ricordata, inoltre, viene disciplinato e affidato al prefetto il potere sostitutivo previsto dal nuovo comma 4 dell'art. 11 D.Lgs. n. 300/1999, come modificato dall'art. 1 D.Lgs. n. 29/2004.

L'autorità prefettizia, invero, sia in sede di conferenza provinciale sia direttamente, può richiedere ai responsabili degli uffici periferici statali "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 la richiesta non abbia sortito effetti, il prefetto, acquisito preventivamente l'assenso del ministro competente per materia, può intervenire in maniera diretta, previa informazione al presidente del Consiglio dei ministri.

Il D.P.R. n. 180/2006 provvede a disciplinare in dettaglio il nuovo potere prefettizio, individuando i presupposti dell'intervento sostitutivo e procedimentalizzando la funzione.

Sotto il primo aspetto, si prevede come il prefetto debba preventivamente acquisire conoscenza di “disfunzioni o anomalie nell’attività amministrativa di un ufficio periferico dello Stato, tali da poter arrecare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla collettività”.

Le fasi dell’intervento, invece, sono date dalla seguente scansione di attività:

- acquisizione di elementi conoscitivi finalizzati ad esperire una possibile mediazione;
- preventiva attività di mediazione con i soggetti interessati mirante ad eliminare le disfunzioni o anomalie riscontrate;
- in caso di esito sfavorevole della mediazione, ossia di mancato raggiungimento dell’intesa con i soggetti interessati, convocazione della conferenza permanente al fine di esaminare la situazione e individuare misure di intervento;
- sia a seguito delle risultanze della conferenza permanente, ma anche su iniziativa diretta, invito, ove occorra, rivolto al responsabile dell’ufficio periferico statale interessato, ad adottare i provvedimenti necessari, con assegnazione di congruo termine per l’adempimento;
- in caso di inottemperanza, richiesta di assenso all’intervento sostitutivo indirizzata al ministro competente, con contestuale informazione al presidente del Consiglio dei ministri;
- acquisito l’assenso del ministro, esercizio del potere sostitutivo mediante adozione dei provvedimenti necessari, previa informazione al presidente del Consiglio dei ministri.

È previsto, altresì, che, qualora il ministro competente non abbia prestato il proprio assenso all’intervento sostitutivo entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta prefettizia, la questione possa essere deferita dal Capo del Governo al Consiglio dei ministri, il quale può autorizzare l’intervento sostitutivo del prefetto.

Si conferma, pertanto, il ruolo del prefetto quale coordinatore dell’azione amministrativa statale in periferia, funzione che questa figura istituzionale ha tradizionalmente svolto nella sua storia; ma si configura anche il suo intervento quale momento di ripartenza della macchina amministrativa, in caso di suo grave inceppamento, e di chiusura del sistema, a tutela dell’ordinamento nonché del rapporto tra Stato e cittadinanza (ed enti che territorialmente la rappresentano).

Più in particolare, si evidenzia il sempre più stretto rapporto tra prefetto, prefettura-UTG e presidente del Consiglio dei ministri, dal momento che quest’ultimo può conseguire sul territorio

l'efficacia dell'azione amministrativa del Governo, anche in caso di mancato assenso del ministro competente e previa deliberazione del Consiglio, esclusivamente con la collaborazione dell'UTG e l'intervento del prefetto.

Ma, al di là del verificarsi di un momento tanto drastico nella vita amministrativa quale l'esercizio del potere sostitutivo, il D.P.R. 180 in esame struttura il rapporto tra Governo e prefetti/prefetture anche a partire da una molteplicità di compiti e poteri, in maniera tale da far acquisire a questi organi decentrati il ruolo di "efficientatori" della funzione amministrativa statale in periferia.

Invero, l'art. 2, sulla scia di quanto già previsto dallo stesso articolo del previgente D.P.R. n. 287/2001, contempla un continuo scambio di informazioni, valutazioni, proposte, dirette dal prefetto al Capo del Governo e ai ministri, e, in senso inverso, di direttive, fissazioni di criteri, indicazioni, tutte miranti al raggiungimento di migliori risultati, in termini di efficacia e di efficienza, dell'azione amministrativa in periferia, nonché alla più proficua collaborazione tra uffici dello Stato e uffici degli enti territoriali.

Sotto un profilo più immediatamente operativo, inoltre, viene conferito al prefetto, in base al disposto dell'art. 3 D.P.R. 180, il potere di indire la conferenza di servizi di cui agli artt. 14 ss. della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, nel caso in cui l'amministrazione procedente sia statale, ovvero in caso di procedimenti amministrativi connessi quando la convocazione è richiesta dal presidente della giunta regionale o da enti locali coinvolti nel procedimento.

Ma, evidentemente, questa rivisitazione delle funzioni del principale ufficio periferico dello Stato, ponente particolare accento sui compiti di coordinamento delle altre articolazioni statali sul territorio e su quelli di raccordo con le autonomie locali, non può considerarsi adeguata al generale riassetto dell'apparato statale richiesto dalle sfide – e dalla crisi economico-finanziaria – che caratterizzano gli anni del XXI secolo a noi più prossimi.

Infatti, l'esito del percorso di riforma avviato con la legge n. 59 del 1997 finisce per lasciare intatta l'autonomia funzionale e organizzativa degli uffici a competenza territoriale limitata dei ministeri, che, come si è già visto, si ristrutturano scollegati da un quadro unitario, e – pur avendo il merito di attualizzare e specificare il ruolo di coordinamento amministrativo del prefetto e della prefettura, soprattutto fornendo loro strumenti operativi nuovi (le conferenze e il potere sostitutivo)

– non si allontana molto dal ribadire quella funzione di vigilanza e propulsione delle amministrazioni pubbliche in ambito provinciale tipica di questi organi.⁵¹

Che l'opera riformatrice non si sia compiuta si comprende già pochi mesi dopo il varo del D.P.R. 180/2006, con l'approvazione della legge finanziaria 2007.

Invero, l'art. 1, c. 404, lett. c), della legge n. 296 del 2006, nell'ambito delle misure intese a razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei ministeri, autorizza il Governo a emanare regolamenti miranti a rideterminare le loro strutture periferiche, prevedendone la riduzione e, ove possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture-UTG, "ove risulti sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità a seguito di valutazione congiunta tra il Ministro competente, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali ed il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, attraverso la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione dei servizi comuni e l'utilizzazione in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica".

Poco dopo, fa eco a questa norma un'altra disposizione contenuta in una legge finanziaria (triennale), l'art. 74 del D.L. n. 112 del 2008, conv. dalla legge n. 133/2008, che – sempre con la finalità di ridurre gli assetti organizzativi ministeriali (come anche, per altri versi, degli enti pubblici) – impone alle amministrazioni dello Stato di rideterminare la rete periferica su base regionale o interregionale, lasciando la facoltà, in alternativa, di provvedere alla riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-UTG, secondo le modalità previste nell'appena citato art. 1 legge n. 296/2006.

Il piglio del legislatore si fa, quindi, deciso quanto al risultato da ottenere (in ultima analisi, riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti), ma lascia a ciascun dicastero la possibilità di scegliere per il suo raggiungimento una delle due soluzioni indicate: riduzione delle articolazioni periferiche (mediante riconduzione ad una rete, quanto meno, regionale o interregionale), ovvero confluenza negli UTG, ritornando all'originario disegno della riforma Bassanini.

⁵¹ Era già presente nel regio decreto 8 giugno 1865, n. 2321 (v. *supra*).

Il nodo sin qui evidenziato (autonomia funzionale e organizzativa *versus* concentrazione in ufficio unico) non riesce a sciogliersi neanche successivamente al manifestarsi nella forma più conclamata della crisi finanziaria di fine primo decennio del nuovo secolo.

Il D.L. n. 138 del 2011, conv. dalla legge n. 148/2011, nel disporre l'avvio di un programma di *spending review* mirato alla definizione dei costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, fa rientrare tra gli obiettivi primari del suddetto programma per la revisione della spesa pubblica “la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale” (art. 01, premesso dall'art. 1, c. 1, della legge di conversione).⁵²

Tuttavia, nessuna delle disposizioni finora richiamate comporta un effettivo trasferimento di funzioni e compiti svolti da una struttura periferica ministeriale all'interno della prefettura-UTG.

Ad operare una sintesi tra i due percorsi (riduzione delle articolazioni periferiche/concentrazione in un ufficio unitario) variamente prospettati nelle elencate disposizioni caratterizzanti gli ultimi tredici anni di riforma amministrativa, ci riprova, ancora, il D.L. n. 95 del 2012, che significativamente prende il nome di “decreto *spending review*”.

Il suo art. 2, c. 10, lett. c), accanto all'ennesima riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche delle pp.aa., dispone che le amministrazioni interessate (non solo i ministeri) adottino nuovi regolamenti di organizzazione al fine di rideterminare la rete periferica su base regionale o interregionale.

Si tratta di regolamenti da approvare secondo una procedura semplificata, onde accelerare il processo di riordino in atto, giacché sono adottati con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, di concerto con il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il ministro dell'economia e delle finanze. I decreti sono

⁵² Gli altri obiettivi del programma sono: l'integrazione operativa delle agenzie fiscali; il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine; l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica; la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e tributaria a rete; la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica. Il D.L. 138 impone alle pp.aa. di apportare, entro il 31 marzo 2012, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del predetto art. 2, c. 8-bis, del D.L. n. 194 del 2009 (che a sua volta prevedeva una generale riduzione, con alcune eccezioni, del 10 per cento degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche, dirigenziali e non, da realizzare entro il 30 luglio 2010); obbliga, inoltre, a rideterminare le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando un'ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Il parere del Consiglio di Stato è reso solo su richiesta facoltativa del Capo del Governo.

La riorganizzazione così disposta deve contenere, anche con riferimento alle strutture centrali, misure atte a: concentrare l'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici eliminando eventuali duplicazioni; riorganizzare gli uffici con funzioni ispettive e di controllo; unificare le strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale e dei servizi comuni; concludere accordi tra diverse amministrazioni per l'esercizio unitario di dette funzioni logistiche e strumentali, ricorrendo anche a strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica e all'utilizzo congiunto delle risorse umane.

Sembrerebbe, pertanto, una norma che, pur individuando i settori da razionalizzare, lascia intatta la possibilità di ciascuna amministrazione di riorganizzarsi preservando l'autonomia funzionale dei propri uffici periferici, anche se riarticolati necessariamente su un ambito almeno regionale.

Invece, il successivo art. 10, dedicato alla presenza dello Stato sul territorio (quindi, avente applicazione soggettivamente meno estesa di quella relativa al citato art. 2), seppur dopo un richiamo al "rispetto dell'autonomia funzionale e operativa degli altri uffici periferici delle amministrazioni statali", statuisce che le funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio sono assicurate dalla prefettura-UTG, che assume la nuova denominazione di "Prefettura – Ufficio territoriale dello Stato" (d'ora in poi, UTS).

Il nuovo ufficio, oltre alle attribuzioni proprie della prefettura-UTG, ne acquisisce di ulteriori, connesse alle funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato in periferia.

In particolare, l'UTS esercita unitariamente le funzioni logistiche e strumentali di tutti gli uffici periferici statali, e istituisce servizi comuni, con particolare riferimento alle seguenti funzioni: gestione del personale, controllo di gestione, economato, gestione dei sistemi informativi automatizzati⁵³, gestione dei contratti, nonché utilizzazione in via prioritaria di beni immobili di proprietà pubblica.⁵⁴

⁵³ Viene fatta salva la competenza del ministero dell'economia e delle finanze sulle infrastrutture informatiche e sui relativi sistemi applicativi in uso alle ragionerie territoriali dello Stato, "al fine di evitare soluzioni di continuità nell'integrazione dei sistemi informativi centrali e periferici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, necessaria per l'azione di monitoraggio e controllo delle grandezze finanziarie e della spesa pubblica" (art. 10, c. 3).

⁵⁴ Il risultato atteso è la riduzione di almeno il 10 per cento (alzato al 20 dalla legge di conversione) della spesa sostenuta dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni.

Si prevede, altresì, che il regolamento (di delegificazione) attuativo della disposizione di trasformazione degli UTG in UTS⁵⁵ individui modalità, anche ulteriori a quelle già esaminate della conferenza provinciale e del potere sostitutivo prefettizio, al fine di “assicurare, su scala provinciale, regionale o sovraregionale, l’ottimale esercizio coordinato dell’attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato”.

Quanto all’ambito territoriale di competenza dei nuovi uffici dello Stato, in apparente e parziale contraddizione con quanto disposto nel già citato art. 2, c. 10, lett. c), che privilegia per tutte le amministrazioni pubbliche quello almeno regionale, viene ribadita la circoscrizione provinciale per l’operatività delle prefetture-UTS e degli altri uffici periferici statali, “già organizzati su base provinciale”, con l’eccezione offerta dall’adeguamento dello stesso ambito a quello della città metropolitana, laddove questa si sia costituita.

Un contemperamento a questo criterio, motivato da “eccezionali esigenze connesse alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, nonché alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, è fornito dalla possibilità di prevedere l’istituzione di presidi aventi specifici ambiti territoriali, più ristretti rispetto a quello provinciale.

A questo processo di riorganizzazione della presenza dello Stato all’interno degli UTS, seppur limitatamente alle funzioni dianzi individuate, sfuggono solo pochissime strutture che ne sono escluse ai sensi dell’art. 10, c. 4: gli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, i posti di ispezione frontaliera e gli uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari.

Gli UTS congegnati dal D.L. n. 95/2012 hanno vita (prenatale) brevissima: già con la legge di conversione (n. 135 del 2012) la nuova denominazione si perde. Si torna a parlare di prefettura-UTG.

È, invece, di grande rilievo, nel senso della rifondazione di una effettiva funzione di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio, già tentata dalla riforma Bassanini, la previsione – aggiunta anch’essa in sede di conversione del decreto legge – della costituzione, in seno ad ogni UTG, di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato, che, quindi, va ad

⁵⁵ Da adottare su proposta del ministro dell’interno, del ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con i ministri competenti per materia. Lo schema di regolamento, previo parere della Conferenza unificata, è trasmesso alle Camere per l’espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione.

aggiungersi all'ufficio unitario che deve gestire le funzioni logistiche e strumentali delle strutture periferiche statali.

Il processo di riorganizzazione appena descritto assume due connotati di non poca rilevanza.

Da un lato, se è anche vero che il riassetto si muove sempre nel solco della preferenza verso la dimensione provinciale della circoscrizione di competenza dei nuovi uffici unici dello Stato, lo stesso D.L. 95, al suo art. 17, prevede una complessiva riduzione, mediante accorpamento, delle province esistenti, sulla base di requisiti minimi, connessi alla dimensione territoriale e alla popolazione residente in ciascuna provincia.⁵⁶

Dall'altro lato, l'intera riforma non solo deve realizzarsi senza nuovi oneri per le casse erariali, ma, anzi, deve produrre risparmi, come stabilisce l'art. 10, c. 2, lett. a) e d). L'esercizio congiunto delle funzioni logistiche e strumentali di tutte le strutture periferiche dello Stato deve essere svolto dal nuovo ufficio unico presso la prefettura-UTG con le medesime risorse umane già assegnate alla prefettura prima della riforma⁵⁷, così come per le ulteriori funzioni di coordinamento da attribuire non è previsto alcun nuovo stanziamento di risorse né incremento di personale.

Il regolamento di delegificazione, attuativo della riforma prevista dall'art. 10 D.L. 95/2012, non vedrà mai la luce, arenatosi a seguito del parere negativo espresso sul suo schema dalla Commissione affari costituzionali della Camera⁵⁸ e della situazione di stallo al processo di riordino delle province derivante dalla conclusione anticipata della XVI legislatura, oltre che dall'attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulle corrispondenti norme del medesimo decreto legge (v. nota 56).

⁵⁶ Il Consiglio dei ministri delibera, al termine della complessa procedura prevista dall'art. 17 in esame, la riduzione da 86 a 51 delle province (comprehensive delle città metropolitane) nelle regioni a statuto ordinario. Il decreto legge 5 novembre 2012, n. 188, di riordino delle province non sarà convertito in legge dal Parlamento. Va, peraltro, ricordato che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 220 del 3 luglio 2013 (dep. il 19/7/2013), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra le altre norme, dell'art. 17 e 18 del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dall'art. 1, c. 1, della legge 135/2012, per violazione dell'art. 77 Cost., in relazione agli artt. 117, c. 2, lett. p), e 133, c. 1, Cost.

⁵⁷ L'art. 10, c. 2, lett. d), prevede – con riferimento al personale non più adibito nelle altre strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato, a seguito dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali – l'assegnazione, da parte delle amministrazioni di appartenenza, delle risorse umane ad altre funzioni, ovvero il collocamento in mobilità delle relative unità. Si stabilisce unicamente la riallocazione delle risorse strumentali e l'assegnazione di quelle finanziarie in capo agli UTG per l'esercizio unitario di ciascuna di tali funzioni.

⁵⁸ Seduta del 20 giugno 2013. La Commissione rileva, oltre alla necessità di procedere in parallelo col processo di riordino delle province, l'indeterminatezza degli effetti prospettati dallo schema di regolamento sui risparmi economici che si dovrebbero conseguire e la mancata considerazione dei possibili effetti economici e sociali derivanti dalla riorganizzazione proposta.

Tra gli aspetti più innovativi contenuti nello schema di regolamento, in materia di coordinamento dell'azione amministrativa, vanno ricordati:

- l'onere, incombente su tutti gli uffici periferici statali, di informare preventivamente il prefetto di ogni iniziativa connessa all'attività di governo sul territorio, al fine di assicurare l'esercizio del coordinamento a garanzia della trasparenza dell'azione amministrativa dello Stato e della fruizione effettiva e ottimale dei servizi erogati;
- l'elaborazione, da parte della conferenza permanente, di un piano di coordinamento col quale sono individuate le linee di intervento per l'esercizio coordinato dell'azione amministrativa e delineati gli obiettivi di ottimizzazione dei servizi resi;
- l'istituzione di un comitato esecutivo, in seno alla medesima conferenza permanente, a composizione ristretta e variabile, che consenta al prefetto di ripristinare, con tempestività, il corretto svolgimento di un servizio statale.

Quanto, invece, ai servizi comuni istituiti presso le prefetture-UTG, oltre alla previsione di una fase transitoria finalizzata a identificare le risorse necessarie e ad effettuare una prima assegnazione delle stesse, va evidenziato come lo schema di regolamento elencasse nominativamente le tipologie di spesa inerenti alle funzioni logistiche e strumentali accorpate nella nuova gestione unitaria⁵⁹; al termine della fase transitoria, si sarebbe definito un quadro ricognitivo delle risorse finanziarie indispensabili per l'attuazione dei servizi comuni in ciascun ambito territoriale, nonché dei beni immobili di proprietà pubblica da destinare all'esercizio di detti servizi.

5. Malgrado i molteplici sforzi (di Sisifo?) fatti negli ultimi quindici anni, la lunga elencazione di riforme operata nei precedenti paragrafi⁶⁰ non può che lasciare interdetti circa la difficoltà di realizzare un obiettivo, la riduzione e/o concentrazione degli uffici periferici dello Stato, continuamente perseguito ma sostanzialmente mai centrato.

⁵⁹ L'elenco era contenuto nella tabella A, allegata allo schema di regolamento. Le spese erano le seguenti: beni di consumo; canoni e fitti; corsi di formazione; manutenzione ordinaria e riparazioni; locazioni, noleggi e leasing operativo; pubblicazioni periodiche; rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità; postali e valori bollati; utenze, mense; servizi ausiliari; pulizia e vestiario. Tale elenco era suscettibile di essere modificato ed integrato per implementare progressivamente l'ambito delle spese a gestione unitaria della prefettura con successivi decreti del presidente del Consiglio dei ministri.

⁶⁰ Riassumendo: L. n. 59/1997; D.Lgs. n. 300/1999; D.P.R. n. 287/2001; D.Lgs. n. 29/2004; D.P.R. n. 180/2006; L. n. 296/2006; D.L. n. 112/2008, conv. da L. n. 133/2008; D.L. n. 138/2011, conv. da L. n. 148/2011; D.L. n. 95/2012, conv. da L. n. 135/2012. Non si considerano gli interventi normativi settoriali, riferentisi a singole amministrazioni.

Ne è riprova la ricognizione dello stato attuale dell'articolazione periferica delle amministrazioni statali, i cui risultati sono presentati nella tabella in appendice.

Dalla mera lettura dei dati della tabella, che – per più ampia visione d'insieme – contiene le informazioni relative non solo alle strutture più propriamente ministeriali, ma anche agli uffici dell'organizzazione giudiziaria, militare, della pubblica sicurezza, delle agenzie e degli enti pubblici non economici più capillarmente diffusi sul territorio, può immediatamente osservarsi che:

- la rete periferica dello Stato è ancora articolata sul territorio in numerosi uffici;
- la gran parte dei ministeri ha proprie strutture decentrate;
- ciascun centro amministrativo periferico svolge funzioni e compiti omogenei, collegati alle attribuzioni di un solo ministero o settore;
- gli uffici periferici delle amministrazioni statali hanno ambiti territoriali di competenza quanto mai diversificati (ultraregionale, regionale, sovraprovinciale, provinciale, subprovinciale).

Dalle informazioni della tabella, si evince, altresì, che quasi tutti i ministeri hanno riorganizzato di recente l'articolazione delle proprie strutture locali, per ottemperare alle disposizioni in materia di revisione degli assetti e della spesa contenute negli atti normativi sin qui ricordati.

Va, tuttavia, osservato che nessun ministero ha rinunciato alla propria rete territoriale a seguito delle riforme citate. Si è sempre trattato di ridefinire le funzioni, di modificare l'ambito territoriale di competenza, di ridenominare, di ridurre o di accorpare, ma mai di rinunciare ad avere (e organizzare autonomamente) propri uffici periferici.

È estraneo agli intenti di quest'opera indagare sulle motivazioni politiche e sociologiche di questo fenomeno; ci si limita, però, a constatare come tra l'intento del legislatore nelle numerose riforme succedutesi negli anni e la realtà fattuale dell'organizzazione amministrativa vi sia uno iato che non riesce a colmarsi.

L'ultimo tentativo, in ordine di tempo, per dare un assetto all'amministrazione dello Stato in linea con le esigenze di modernizzazione, semplificazione, economicità ed efficienza avvertite – e amplificate mediaticamente, a volte, con eccessivo clamore – dalla società, è costituito dal disegno di legge n. 1577, presentato il 23 luglio 2014 al Senato della Repubblica dal presidente del Consiglio dei ministri (Renzi), di concerto con il ministro per la semplificazione e la pubblica

amministrazione (Madia) e con il ministro dell'economia e delle finanze (Padoan), dal titolo "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

Già dal titolo si comprende che l'ambito applicativo è ampio, giacché si tratta di ridefinire gli assetti organizzativi dell'intero complesso delle pubbliche amministrazioni, non solo statali.

L'intento, declamato nella premessa della relazione illustrativa, è quello di "semplificare l'organizzazione della pubblica amministrazione rendendo più agevoli e trasparenti le regole che ne disciplinano i rapporti con il privato cittadino, le imprese e i suoi dipendenti".

Gli obiettivi perseguiti sono: la definizione del perimetro pubblico, la riforma della dirigenza, la conciliazione dei tempi di vita e lavoro, la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative, e "innovare la pubblica amministrazione attraverso la riorganizzazione dello Stato".⁶¹

La traduzione di questi encomiabili fini in norme è affidata, nello schema presentato inizialmente al Senato, a sedici articoli, contenenti dieci deleghe, tra cui l'art. 7, che in questa sede interessa particolarmente.

In esso si autorizza il Governo a modificare la disciplina di ciò che, in senso ampio, costituisce l'amministrazione statale (presidenza del Consiglio dei ministri, ministeri, agenzie governative nazionali e enti pubblici non economici nazionali), sulla base di alcuni principi e criteri direttivi, già affacciatisi in precedenti interventi riformatori, come si è visto: rafforzamento degli uffici di erogazione dei servizi, a scapito di quelli preposti ad attività strumentali; gestione unitaria dei servizi strumentali, mediante uffici comuni e loro collocazione in edifici comuni o contigui; riorganizzazione delle funzioni di polizia, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e la gestione associata dei servizi strumentali; all'interno del Governo, rafforzamento del ruolo del presidente e della presidenza del Consiglio dei ministri; riduzione degli uffici di diretta collaborazione dei ministri e dei sottosegretari; soppressione degli uffici ministeriali con funzioni sovrapponibili a quelle delle autorità indipendenti.

E per l'amministrazione periferica? Si direbbe un ritorno alle origini.

Si ripropone, infatti, la confluenza nella prefettura-UTG (per la quale rivive, stavolta isolata, la denominazione di Ufficio territoriale dello Stato) di tutti gli uffici periferici delle

⁶¹ Così si legge nella premessa della relazione illustrativa.

“amministrazioni civili dello Stato”, confluenza anche di carattere logistico, giacché si prevede di individuare e organizzare gli UTS in sedi uniche.

Il vecchio modello della prefettura-UTG, ideato dalla legge Bassanini, descritto nel D.P.R. n. 287/2001, e mai nato, riviverebbe nella nuova riforma con un ambito soggettivo addirittura potenziato, dal momento che non pare lasciar fuori – a differenza che in passato – praticamente nessuna delle articolazioni periferiche dei ministeri.

In effetti, la dizione utilizzata dai proponenti per definire l’ambito di appartenenza degli uffici confluenti (“amministrazioni civili dello Stato”), presenta già alcune difficoltà ermeneutiche.

Normalmente, quando si utilizza detta locuzione lo si fa per escludere l’organizzazione militare e quella delle forze di polizia. In tal senso, veniva utilizzata nei più risalenti testi normativi dell’ordinamento italiano, poi mutuati soprattutto per la disciplina dello status del personale operante nelle amministrazioni così descritte.⁶²

Invero, il termine “civile” si attaglia tecnicamente al tipo di rapporto di lavoro che lega la persona all’amministrazione, più che qualificare direttamente l’amministrazione stessa, tanto da finire per creare una distinzione tra personale civile e dipendenti delle pubbliche amministrazioni sottoposti a regimi particolari o inquadrati in carriere speciali (es.: magistrati).

In alcuni casi, la nozione si restringe al punto da far estromettere, dal novero del personale civile (e, per sineddoche, dalla categoria delle amministrazioni civili), dipendenti caratterizzati da professionalità specialistiche o tecniche quali sanitari, ingegneri, avvocati, insegnanti, e, di conseguenza, quegli enti ove simili professioni assumono ruolo preponderante.

Questa scarsa chiarezza terminologica produce effetti bizzarri: abbiamo organizzazioni che, seppur notoriamente escluse dalla categoria delle amministrazioni civili (forze armate, polizia di Stato, ecc.), poiché prevedono l’inserimento organico al loro interno di nuclei di personale civile, sono costretti a definire questi nuclei “amministrazione civile” (della difesa, dell’interno, ecc.).

Assume singolare significato questa scelta lessicale, soprattutto se si considera che è sufficiente leggere l’articolo successivo a quello che si sta commentando, per imbattersi in un notevole sforzo definitorio da parte dei proponenti, proprio con specifico riferimento al tema ora in esame.

⁶² Ad esempio, nel D.P.R. n. 3 del 1957, testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

Infatti, con la finalità di offrire al futuro legislatore “uno spettro di definizioni di diversa ampiezza, che gli consentiranno di scegliere consapevolmente l’ambito di applicazione delle disposizioni normative in materia”⁶³, si definiscono all’art. 8 i concetti di “amministrazioni statali”, “amministrazioni nazionali”, “amministrazioni territoriali”, “amministrazioni di istruzione e cultura”, “amministrazioni pubbliche”, “soggetti di rilievo pubblico”, e “organismi privati di interesse pubblico”, alcuni dei quali in parte sovrapponibili o sottoinsiemi di altri.

Può notarsi, quindi, l’assenza della definizione – che qui più interessa – di “amministrazione civile dello Stato”⁶⁴, per cui si dovrà attendere l’esercizio governativo della delega per precisare l’ambito applicativo soggettivo della disciplina del nuovo UTS.

Il quadro si complica viepiù se si legge quanto scritto nella relazione illustrativa con riferimento alla norma in questione, laddove si dichiara che negli UTS confluiscono “tutti gli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici nazionali”, lasciando intendere che la norma riguardi anche ulteriori articolazioni amministrative distribuite capillarmente sul territorio, quali quelle degli enti assicurativi e previdenziali.

Al di là delle ambiguità lessicali, significativa è la scelta unificatrice contenuta nella nuova proposta di riforma, sicuramente estesa alla più ampia portata mai considerata.

L’intento dichiarato, come detto, è diverso da quello afferente agli ultimi interventi normativi in materia.

Invero, quantunque l’obiettivo di ottenere risparmi gestionali derivanti dall’accorpamento di più uffici in un’unica sede non possa dirsi estraneo ai propositi del Governo⁶⁵, il risalto in questo documento è posto sulla finalità di semplificare l’organizzazione pubblica per rendere più agevoli i rapporti tra Stato e privati.

⁶³ Così si legge nella relazione illustrativa.

⁶⁴ Evidentemente, risulta rispettato l’intento dei proponenti, espresso nella relazione illustrativa, di offrire questo ausilio definitivo per la futura (e non per la contemporanea) attività normativa.

⁶⁵ La relazione tecnica della ragioneria generale dello Stato, allegata al disegno di legge, parla, con riferimento all’attuazione dell’art. 7, di “significativi risparmi per la finanza pubblica allo stato non quantificabili e che verranno accertati a consuntivo”.

La conferma si ha nella parte (art. 7, c. 1, lett. c) in cui si struttura il nuovo UTS “quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini”⁶⁶, dotando il prefetto preposto a detta struttura di funzioni di coordinamento dei dirigenti degli uffici che ne fanno parte, ma anche attribuendogli la “responsabilità dell’erogazione dei servizi ai cittadini”.

Quest’ultima costituisce la vera novità della norma *in fieri*. Non siamo di fronte a meri poteri di coordinamento di uffici ministeriali preservati nella loro autonomia funzionale (seppur temperata dal potere sostitutivo prefettizio), come previsto dai decreti attuativi dell’art. 11 D.Lgs. n. 300/1999; né al (mai nato) ufficio unico di garanzia dei rapporti tra cittadini e Stato, oggetto dello schema di regolamento previsto dall’art. 10 D.L. 95/2012, che avrebbe trasformato il prefetto in una sorta di difensore civico statale a tutela della comunità.

Il prefetto, qui, sarebbe direttamente responsabile dei servizi erogati dagli uffici sottoposti al suo coordinamento. Così come l’UTS rappresenterebbe il punto di contatto unico tra cittadini, imprese e Stato sul territorio, il suo titolare risponderebbe in prima persona della quantità e qualità dei servizi erogati dagli uffici confluiti nell’unica sede.

La portata innovativa del progetto governativo non può far sottacere due contraddizioni che appaiono evidenti ad una prima lettura del disegno di legge, così come presentato al Senato.

Anche nel nuovo disegno organizzativo, si conferma la relazione interorganica di coordinamento tra capo dell’UTS e dirigenti preposti agli uffici accorpati in esso, pur sempre dipendenti funzionalmente dal ministero di appartenenza.

È ben noto che il potere di coordinamento, meno intenso di quello di direzione, si caratterizza per la finalità di armonizzare l’attività di uffici diversi, secondo un programma coerente ed organico in vista di risultati di comune interesse. Esso si estrinseca raramente impartendo disposizioni (che non possono, tuttavia, giungere al grado di direttiva), e vigilando sulla loro esecuzione, ma ordinariamente mediante atti propulsivi e meccanismi (o luoghi) di raccordo, miranti al raggiungimento di obiettivi comuni.

Difficile è, invece, concepire che dall’esercizio di poteri di coordinamento possa derivare una responsabilità finale a carico di un soggetto, per definizione, privo di strumenti direttivi. Tanto più

⁶⁶ Quello della unicità dei punti di contatto con cittadini e imprese viene assunto a principio generale cui debbono adeguarsi tutte le amministrazioni pubbliche, facendo particolare riferimento all’esperienza degli sportelli unici delle attività produttive e degli sportelli unici dell’edilizia (art. 1, lett. h, del disegno di legge).

se si considera l'ormai consolidato orientamento normativo che ripone su tutti i dirigenti amministrativi la responsabilità gestionale delle attività degli uffici ad essi sottoposti.

Altro elemento contraddittorio è dato dal fatto che la volontà di rendere più agevole la vita ai cittadini e alle imprese, indirizzandoli ad un unico e onnicomprensivo punto di contatto sul territorio, mal si concilia con l'intento di ridurre il numero di questi luoghi.

Infatti, nell'ambito della razionalizzazione della rete organizzativa periferica pubblica, si prevede che tutte le strutture territoriali delle amministrazioni civili dello Stato debbano confluire in uffici unici che sorgono dalla trasformazione delle prefetture-UTG, non però nell'attuale articolazione, bensì ridotte di numero, e con un ambito di competenza tendenzialmente regionale (così si desume dalla relazione illustrativa all'art. 7).⁶⁷

Non si comprende, cioè, come possa essere resa più agevole la vita al cittadino e all'impresa nel relazionarsi con l'ufficio periferico statale, se questo non solo diminuisce la sua presenza, a seguito di soppressioni e accorpamenti in un'unica sede, ma anche si allontana fisicamente, dovendo coprire una porzione di territorio e di popolazione più ampia.

Indubbiamente molta fiducia al riguardo è riposta sul processo di virtualizzazione, mediante telematizzazione delle comunicazioni, delle relazioni con l'utenza.

Lo stesso *incipit* del primo articolo del disegno di legge in esame mette in risalto il “fine di ridurre la necessità dell'accesso fisico dei cittadini alle sedi degli uffici pubblici”, avvalendosi dei moderni strumenti di accessibilità *on line* alle informazioni e ai documenti in possesso delle pp.aa., ai pagamenti, e all'erogazione dei servizi.

Tuttavia, al di là della rapidità con cui questo processo di modernizzazione tecnologica (e culturale), in atto da tempo, sarà portato a compimento, è evidente che non tutti i servizi siano suscettibili di erogazione a distanza, e non tutti coloro che ne usufruiscono sono ancora pronti o favorevoli all'ingresso nell'era dell'accesso di rifkiniana memoria.⁶⁸

⁶⁷ L'art. 7 contempla una serie di criteri in base ai quali avverrà il riassetto organizzativo, e, quindi, la individuazione delle minori sedi residue dai tagli: estensione territoriale, popolazione residente, eventuale presenza della città metropolitana, caratteristiche del territorio, criminalità, insediamenti produttivi, dinamiche socio-economiche. Rivivono, in parte, i criteri posti alla base della riduzione, mediante accorpamento, delle province nel progetto, inattuato, del Governo Monti (v. *supra*), con i contemperamenti dati dalla peculiarità e rilevanza delle funzioni tipiche delle prefetture. Di prefetture con ambito regionale ha parlato anche il presidente del Consiglio dei ministri nella conferenza stampa illustrativa della riforma della p.a. tenutasi il 10 luglio 2014.

⁶⁸ J. RIFKIN, *The Age Of Access: The New Culture of Hypercapitalism, Where All of Life Is a Paid-For*, pubblicato in Italia col titolo *L'Era dell'Accesso, La rivoluzione della new economy*, Milano, Mondadori, 2000. L'autore americano

Si tratta, per usare una locuzione che ha di recente assunto i connotati di un *mantra*, di accettare una sfida al cambiamento. Sempre che si sia consapevoli che la sfida riguarda non solo il legislatore, il Governo che dovrà approvare i decreti legislativi attuativi, i dirigenti e i dipendenti che animano l'amministrazione pubblica, ma tutti i cittadini e le imprese che aspirano a veder tutelati, nei nuovi luoghi e forme di esercizio, i loro diritti civili, economici e sociali.

mette in guardia circa il sempre più ampio divario socio-economico che si creerà tra chi ha accesso (una percentuale minoritaria della popolazione mondiale ricca) e chi ancora deve preoccuparsi di sopravvivere, nonché sul pericolo della dematerializzazione e la conseguente crisi di identità che internet può causare. Si paventa, cioè, forse eccedendo in senso escatologico, il completo abbandono della realtà e dello spazio vitale e culturale di ciascun individuo.

TABELLA DELLE ORGANIZZAZIONI PERIFERICHE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATOⁱ

Ministero	Organizzazione periferica				
	Interregionale	Regionale	Sovraprovinciale	Provinciale	Subprovinciale
Presidenza del Consiglio dei ministri DPCM 1/10/2012, n.65179		- Avvocature distrettuali dello Stato - Tribunali amministrativi regionali			
Interno DPR 24/11/2009, n.210	- Zone di Polizia di frontiera	- Direzioni regionali Vigili del fuoco - Compartimenti di Polizia stradale - Compartimenti di Polizia ferroviaria - Compartimenti di Polizia postale - Zone telecomunicazioni Polizia di Stato		- Prefetture-Uffici territoriali del Governo - Questure - Sezioni Polizia stradale - Sezioni Polizia postale - Comandi provinciali Vigili del fuoco	- Commissariati di pubblica sicurezza - Sezioni di Polizia stradale - Sottosezioni e Posti Polizia ferroviaria - Settori e Uffici di Polizia di frontiera
Economia e finanze DPCM 27/2/13 n.67	- Comandi interregionali della Guardia di Finanza	- Commissioni tributarie regionali - Comandi regionali della Guardia di Finanza		- Commissioni tributarie provinciali - Ragionerie territoriali dello Stato - Comandi provinciali della Guardia di Finanza	- Compagnie, tenenze della Guardia di Finanza

Ministero	Organizzazione periferica				
	Interregionale	Regionale	Sovraprovinciale	Provinciale	Subprovinciale
Giustizia ⁱⁱ DPR 6/3/2001, n.55		<ul style="list-style-type: none"> - Corti d'Appello - Procure Generali della Repubblica - Tribunali di Sorveglianza - Tribunali per i Minorenni - Procure della repubblica presso i Tribunali per i Minorenni - Direzioni Distrettuali Antimafia - Provveditorati dell'amministrazione penitenziaria - Tribunali regionali delle Acque pubbliche - Uffici Servizi Sociali per i Minorenni - Ispettorati generali degli archivi 		<ul style="list-style-type: none"> - Tribunali ordinari - Procure della Repubblica - Uffici di Sorveglianza - Uffici esecuzione penale esterna - Uffici notificazioni esecuzioni e protesti - Archivi notarili distrettuali 	<ul style="list-style-type: none"> - Giudici di Pace - Case circondariali/Case di reclusione/Ospedali psichiatrici giudiziari/Istituti penali per minorenni
Difesa D.LGS. 15/3/2010, n.66	Organizzazione territoriale dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare e dell'Arma dei Carabinieri				

Ministero	Organizzazione periferica				
	Interregionale	Regionale	Sovraprovinciale	Provinciale	Subprovinciale
Sviluppo economico DPCM 5/12/2013, n.158		- Ispettorati territoriali ⁱⁱⁱ - Uffici periferici di Direzioni generali			
Politiche agricole, alimentari e forestali DPCM 27/2/2013, n.105	- Uffici periferici e laboratori dell'Ispettorato centrale tutela qualità e repressioni frodi prodotti agroalimentari	- Comandi regionali Corpo Forestale dello Stato	- Coordinamenti territoriali per l'Ambiente del Corpo Forestale dello Stato	- Comandi Provinciali Corpo Forestale dello Stato	- Comandi Stazioni Corpo Forestale dello Stato - Uffici territoriali per la biodiversità - del Corpo Forestale dello Stato
Ambiente, Tutela del territorio e del mare DPCM 10/7/2014, n.142					- (Enti Parco Nazionali) ^{iv}
Infrastrutture e Trasporti DPCM 11/2/2014, n.72	- Provveditorati interregionali per le opere pubbliche ^v - Direzioni territoriali generali dei trasporti	- Sedi coordinate (a competenza regionale) dei provveditorati alle oo.pp. - Centri prova autoveicoli - Uffici Speciali Trasporti a Impianti Fissi		- Uffici motorizzazione civile - Sezioni e sedi decentrate dei Provveditorati per le oo.pp.	- Corpo delle capitanerie di Porto – Guardia Costiera
Lavoro e Politiche sociali DPCM 14/2/2014, n.121	- Direzioni interregionali			- Direzioni territoriali ^{vi}	

Ministero	Organizzazione periferica				
	Interregionale	Regionale	Sovraprovinciale	Provinciale	Subprovinciale
Salute DPCM 11/2/2014, n.59	- Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera ^{vii}	- Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari ^{viii}			- Posti di ispezione frontaliere - Servizi di assistenza sanitaria naviganti
Istruzione, Università e Ricerca DPCM 11/2/2014, n.98		- Uffici scolastici regionali		- Ambiti territoriali	- Sistema scolastico, universitario e degli enti di ricerca
Beni culturali DPR 26/11/1997, n.233 come mod. da DPR 2/7/2009, n.91		- Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici - Soprintendenze archivistiche	- Soprintendenze (per i beni archeologici, e per i beni storico, artistici) ^{ix}	- Archivi di Stato	- Biblioteche statali

Agenzie fiscali	Organizzazione periferica				
	Interregionale	Regionale	Sovraprovinciale	Provinciale	Subprovinciale
delle Entrate D.Lgs. 300/1999 – Reg. di Amministrazione in GU n.36 del 13/2/2001, e succ. modd.		- Direzioni regionali		- Direzioni provinciali	- Uffici territoriali

Agenzie fiscali	Organizzazione periferica				
	Interregionale	Regionale	Sovraprovinciale	Provinciale	Subprovinciale
del Demanio D.Lgs. 300/1999 – Reg. di Amministrazione in G. U. n. 250 del 25/10/2012 (ora Ente pubblico economico ex D.Lgs. 173/2013)		- Direzioni regionali ^x			
delle Dogane e dei Monopoli D.Lgs. 300/1999 – Reg. di Amministrazione dd. 5/12/2000 (ult. mod. dd. 7/2/2012)	- Direzioni interregionali dogane ^{xi}	- Direzioni territoriali monopoli ^{xii}		- Uffici locali dogane - Sezioni distaccate monopoli ^{xiii}	- Sezioni e uffici distaccati dogane

Enti pubblici non economici	Organizzazione periferica				
	Interregionale	Regionale	Sovraprovinciale	Provinciale	Subprovinciale
I.N.P.S. Reg. di Organizzazione n. 136 dd. 6/8/2009 e Reg. decentramento terr. n.		- Direzioni regionali		- Sedi provinciali	- Agenzie territoriali e punti INPS

146 dd. 11/11/2011					
I.N.A.I.L. Reg. di Organizzazione n. 332 dd. 23/12/2013		- Direzioni regionali		- Sedi provinciali	- Agenzie territoriali

ⁱ Ricognizione effettuata nell'ottobre 2014 consultando i regolamenti di organizzazione e i siti internet istituzionali di ciascun ministero e agenzia.

ⁱⁱ Viene compresa anche la complessiva organizzazione giudiziaria e penitenziaria.

ⁱⁱⁱ Alcuni Ispettorati territoriali hanno competenza interregionale (Piemonte e Valle d'Aosta, Marche e Umbria, Abruzzo e Molise, Puglia e Basilicata).

^{iv} 22 enti (locali) di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza del Ministero.

^v Alcuni Uffici hanno sedi in diverse città, rispetto alla sede principale, del territorio di competenza.

^{vi} Alcune Direzioni territoriali hanno competenza interprovinciale (Chieti-Pescara, Basilicata, Trieste-Gorizia, Milano-Lodi, Sondrio-Lecco, Molise, Novara-Verbania-Cusio Ossola, Biella-Vercelli, Cagliari-Oristano, Lucca-Massa Carrara, Umbria).

^{vii} Alcuni Uffici hanno competenza su un territorio di dimensione regionale (Liguria, Emilia-Romagna, Toscana). Altri su una parte di territorio regionale (sedi di Bari, Palermo).

^{viii} Alcuni Uffici hanno competenza interregionale (Marche e Umbria, Abruzzo e Molise, Campania e Basilicata).

^{ix} Alcune Soprintendenze hanno ambito regionale.

^x Alcune Direzioni regionali hanno ambito territoriale interregionale (Piemonte e Valle d'Aosta, Toscana e Umbria, Abruzzo e Molise, Puglia e Basilicata). Alcune Direzioni regionali hanno sedi in più città del territorio di competenza.

^{xi} Solo per la Lombardia, la Liguria e la Sicilia sono previste Direzioni con competenza territoriale regionale. A Bolzano e Trento hanno sede le uniche Direzioni provinciali.

^{xii} Alcune Direzioni territoriali hanno ambito territoriale interregionale (Piemonte e Valle d'Aosta, Veneto e Trentino-Alto Adige, Toscana e Umbria, Marche, Abruzzo e Molise, Calabria e Basilicata).

^{xiii} Alcuni Uffici hanno competenza su più province.