



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



DALLO STATO UNITARIO AL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO: LE LEGGI BASSANINI

Il presente contributo si occupa di descrivere le modifiche che hanno interessato l'organizzazione amministrativa dello Stato Italiano dalla sua genesi all'emanazione delle Leggi Bassanini, con particolare riguardo al passaggio dallo Stato unitario al decentramento amministrativo.

di **Daniela Annunziata**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Estratto dal n. 6/2021 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Martedì 8 Giugno 2021

 Abstract ENG

This paper deals with changes of the administrative organization of the Italian State from its genesis to the enactment of the Bassanini laws, with particular regard to the transition from the unitary State to administrative decentralization.

Sommario: 1. Dallo Stato unitario al decentramento amministrativo: approfondimenti storici; 2. Le Leggi Bassanini; 3. Attuazione delle Leggi Bassanini: il conferimento di funzioni alle autonomie locali; 3.1. Decreto legislativo 31 Marzo 1998, n.112; 3.2. Riordino dell'organizzazione amministrativa dello Stato: d.lgs. 30 luglio 1999, n.300; 4. L'evoluzione storica degli enti locali: le riforme; 5. La riforma del titolo V parte II della Costituzione; 5.1. I cambiamenti successivi alla riforma del Titolo V parte II della Costituzione: Le Città Metropolitane e i problemi legati alle Province; 6. Il Prefetto: garante della leale collaborazione e cooperazione tra gli enti locali; 7. Conclusioni.

1. Dallo Stato unitario al decentramento amministrativo: approfondimenti storici

La forma embrionale dell'organizzazione amministrativa dello Stato italiano del 1865 si fondava sui principi di semplicità, uniformità, accentramento e gerarchia.

La formazione del Regno d'Italia nel 1861 vide l'annessione di molteplici territori caratterizzati da rilevanti diversità con particolare riguardo alla zona meridionale dello Stato, contrassegnata da un riguardevole grado di sottosviluppo.

Queste condizioni portarono alla conferma dell'importante necessità di una figura di Stato interventore pronto ad eliminare il divario e ad assistere i cittadini.

Nel 1866 fu istituita una commissione detta "dei quindici" finalizzata a risolvere "il lungo dualismo della storia d'Italia, sempre agognate a costituirsi in unità di nazione e sempre tenace delle libertà locali"^[1], nonostante questo incontro non ebbe l'esito sperato gettò le basi per le regolamentazioni successive.

L'art. 90 L. comunale e provinciale 5865/1888 affidò al Governo la possibilità di assegnare ai prefetti il potere di delegare funzioni dell'amministrazione centrale ai diversi enti locali.

La difficoltà di attuare l'istituto della delega portò questo procedimento in disuso, e fino

all'entrata in vigore della Costituzione tutte le idee di decentramento che nacquero tra le diverse opposizioni politiche non videro mai realizzazione.

Le strutture organizzative erano a quel tempo concentrate soltanto negli enti territoriali "Stato, Province e Comuni", ma questi ultimi due erano considerati "membri dello Stato", d'altronde, la loro organizzazione interna era presieduta da organi di quest'ultimo.

Al vertice della Provincia venne posto un organo collegiale, la Deputazione provinciale, presieduta dal Prefetto.

La Deputazione provinciale costituiva l'autorità tutoria sui Comuni e sulle Opere pie.

Al vertice del comune sedeva il sindaco, nominato dal Governo tra i consiglieri comunali, con la qualifica di ufficiale del Governo. Il Consiglio comunale era elettivo ma si riuniva in via ordinaria soltanto due volte nell'arco di un anno.

La struttura organizzativa di tali enti rispondeva al criterio della assoluta uniformità: «una Provincia non fatta allo stampo di un'altra, una città non amministrata identicamente a qualunque più infima borgata, una legge che non regolasse uniformemente tutte le Opere pie, tutti gli stabilimenti pubblici, parrebbe un'assurdità, e quel ch'è più un'ingiustizia, un delitto di lesa uguaglianza»^[2].

L'uniformità investiva tanto lo Stato con i ministeri quanto la periferia con Prefetture e Sottoprefetture. Questo sistema non poteva reggere al continuo aumento di funzioni che hanno interessato l'amministrazione pubblica italiana.

Per questo motivo c'è stato un incremento di enti e strutture organizzative pronte a adeguarsi alle nuove esigenze^[3].

Il primo spiraglio di apertura al decentramento amministrativo fu segnato dalle Leggi Crispine 1888-89: esse intervennero sui rapporti tra lo Stato e la periferia, in particolare con un nuovo ordinamento degli enti locali ^[4].

La Deputazione provinciale cessò di essere presieduta dal prefetto trasformandosi in Giunta provinciale e assumendo un proprio presidente.

I presidenti delle Province e i sindaci dei Comuni delle città maggiori divennero cariche elettive.

La Deputazione provinciale perse il suo potere di controllo sugli enti locali che venne affidato alle Giunte provinciali amministrative (G.P.A.), sottoposte alla presidenza del prefetto e composte da due membri prefettizi e quattro nominati dal Consiglio provinciale.

Con l'introduzione nel 1912 del suffragio universale maschile iniziò a svilupparsi anche tra i cittadini un'ideale di decentramento dovuto alla nascita dei partiti e all'affermarsi del pluralismo politico.

Questo moto rivoluzionario ebbe una prima fase di arresto con l'avvento del fascismo al quale corrispose un forte senso di dipendenza dallo Stato, visto come sistema unitario basato sul principio di fedeltà al partito.

A riguardo risultano significativi il ritorno alla nomina governativa delle cariche comunali e provinciali, compresi i componenti dei Consigli dei due enti (i membri venivano per lo più scelti dai prefetti).

Con la caduta del fascismo nel 1943 questa regressione si interruppe e l'ideale di autonomia tornò con un eco ancor più forte, tant'è che le cariche comunali e provinciali tornarono ad essere sottoposte al voto popolare e nacque un diffuso ideale di "Regionalismo".

Con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, alcuni articoli vennero dedicati proprio all'ideale di autonomia, in particolare l'art.5: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Nonostante ciò, il concetto di decentramento amministrativo non trovò immediato riscontro nella versione originaria della Costituzione ovvero precedente alla riforma costituzionale 22 novembre n.1 del 1999.

A tal proposito, l'art 114 prevedeva che lo Stato, inteso come ente superiore rispetto agli altri, fosse ripartito tra Regioni, Province e Comuni; l'art.117 indicava le materie in cui le Regioni avessero competenza legislativa ed amministrativa concorrente con lo Stato, ma non assegnava loro alcuna competenza esclusiva; l'art.118 sanciva il principio del "parallelismo delle funzioni"^[5] che faceva coincidere la competenza amministrativa dei diversi enti con quella loro assegnata in materia legislativa.

La legge delega n. 281 del 1970 introdusse in modo effettivo le Regioni nell'assetto Statale. Nonostante ciò, esse faticarono ad affermarsi. La prima legge ad interessarle, la cosiddetta Legge Scelba (L. 10 febbraio 1953, n.62), non ebbe successo poiché non fu in grado di realizzare in breve tempo i progetti che si era proposta.

La legislazione che si alternò da quel momento ai successivi quindici anni fu caratterizzata da una imponente riserva di competenze allo Stato sulla maggior parte delle materie, accompagnata da una ridotta entità di risorse tese al sostentamento delle Regioni.

La svolta arrivò soltanto con la L. 16 maggio 1970 n.281 (cd. Finanziaria Regionale) la quale delegò al governo l'emanazione di decreti legislativi finalizzati al trasferimento di funzioni alle Regioni.

Le leggi degli anni Settanta che ad essa seguirono in materia di regionalizzazione furono tutte caratterizzate da una evidente incompletezza, come i decreti legislativi 24 luglio 1977, n.616 (completamento del trasferimento di funzioni statali e delle relative risorse umane e finanziarie) e n.617 (soppressione degli uffici statali, centrali e periferici, non più necessari per intervenuta competenza regionale).

Questi ultimi, infatti, si occuparono di attuare il dettato costituzionale degli articoli 117 e 118, ma al trasferimento delle funzioni non accompagnarono alcun riordino delle strutture burocratiche, tanto meno delle amministrazioni locali.

Proprio a tale incompletezza sopperirono le Leggi Bassanini.

Queste ultime non hanno soltanto attuato disposizioni in materia Regionale ma hanno riorganizzato l'intero sistema amministrativo interessandosi oltretutto anche alle Province e ai Comuni.

2. Le Leggi Bassanini

Le "Leggi Bassanini" acquisirono il loro nome dall'allora Ministro della funzione pubblica Franco Bassanini e introdussero in concreto il processo di decentramento e semplificazione della struttura amministrativa dello Stato.

La prima Legge Bassanini (L. 15 marzo 1997 n.59), ha avuto natura rivoluzionaria per il sistema, stabilendo i principi generali e le basi per la normazione successiva.

Essa si strutturava come una legge delega al Governo per permettere a quest'ultimo di agire con decreti attuativi.

Tale potere del Governo venne contrassegnato da termini entro i quali adempiere, in modo da realizzare in tempi adeguati i fini e gli interessi prefissati.

Data la delicatezza che avrebbe contraddistinto il processo di attuazione di questa normativa venne introdotta la possibilità di ricorrere ad un previo parere parlamentare riguardo ai disegni governativi dei potenziali decreti attuativi.

Nonostante i pareri in questione non fossero vincolanti il Governo più volte si adeguò ad essi.

Per espletare tale compito venne istituita in Parlamento la cosiddetta Commissione "Bicameralina" (Art.5, legge 59/1997)^[6].

La delega appena descritta era prevista dal comma 1 dell'art.1 della legge in esame: «Il Governo è delegato a emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge. Ai fini della presente legge, per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per "enti locali" si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali».

Il secondo comma dell'articolo in questione, invece, individuava i compiti e le funzioni da attribuire alle Regioni e agli enti locali, con riferimento a quelli «relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle relative comunità» e in secondo luogo quelli «localizzabili nei rispettivi territori».

Secondo quanto appena detto, i conferimenti avvennero sulla base di due criteri, rispettivamente quello funzionale e quello territoriale, sostenuti entrambi dal principio di sussidiarietà enunciato nello stesso comma, che rimanda all'art. 4 comma 3 lettera a) della stessa legge.

L'articolo appena menzionato statuisce quanto segue «I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive

dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati»^[7].

I commi successivi in particolare il comma 3 e 4 dell'art.1, furono dedicati a segnalare le materie escluse dall'ambito di applicazione dei primi due.

Le finalità che il legislatore si propose di realizzare con la L. 15 marzo 1997 n.59 furono la semplificazione a livello organizzativo e funzionale della struttura amministrativa dello Stato e il più ampio decentramento amministrativo, realizzabile tramite legge ordinaria e senza modifiche costituzionali, conducendo quindi al cosiddetto "federalismo amministrativo".

Questo concetto va chiarito perché non viene utilizzato tenendo conto della sua classica definizione, ovvero quella di aggregazione di singoli Stati indipendenti che si federano, ma di una dismissione di poteri da parte di uno Stato centrale già esistente (per questa ragione si preferisce in alcuni casi utilizzare il termine "decentramento amministrativo autarchico")^[8].

La legge era quindi distinta in diversi blocchi di materie: il federalismo amministrativo, con il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti territoriali in base al principio di sussidiarietà; la riforma delle amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri), degli enti pubblici e delle istituzioni scolastiche, in base ai criteri di efficacia efficienza ed economicità; la delegificazione, congiuntamente alla semplificazione dei procedimenti amministrativi e infine la riforma del pubblico impiego con la privatizzazione dei rapporti di lavoro, il telelavoro e il potenziamento della formazione.

Emessa insieme alla [Legge Bassanini bis](#) (L.15 maggio 1997 n.127), costituita da 17 articoli e intitolata «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo».

Alcuni considerarono questa legge frutto di un'emanazione estremamente frettolosa, tale che avrebbe necessitato di un'opera di riordino del testo. Ne risulta particolare dimostrazione l'art 17 formato da ben 138 commi e il fatto che la legge in generale disciplinava materie di carattere eterogeneo^[9].

Questa norma ha proseguito il processo di riforma della prima Legge Bassanini snellendo il procedimento amministrativo in particolare con i primi tre articoli in materia di dichiarazione, certificazione, domande di ammissioni ad impieghi etc. e dagli articoli 11 a 15 con “l’eliminazione di pareri, abolizione di commissioni consultive, facilitazioni nei pagamenti a favore della pubblica amministrazione etc.”^[10], nonché riformando gli uffici pubblici tramite una riorganizzazione dettata dagli artt. 4 a 7.

A questo punto, a distanza di un anno dall’entrata in vigore delle prime due Leggi Bassanini del 1997, si inserì a modificazione di entrambe la “Legge Bassanini ter” (L. 16 giugno 1998, n.91).

Quest’ultima intervenne sulla [{https/URL}](#) (preferenza per i candidati più giovani nei concorsi pubblici, poteri sanzionatori in capo a responsabili dei servizi comunali in materia di abusivismo edilizio ecc.), e in fine in materia di semplificazione delle procedure amministrative.

L’ultimo passaggio è quello costituito dalla “Legge Bassanini quater” (L. 8 Marzo 1999, n.50), chiamata impropriamente legge di riforma. Quest’ultima è solo la prima di altri provvedimenti amministrativi finalizzati alla delegificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative.

3. Attuazione delle Leggi Bassanini: il conferimento di funzioni alle autonomie locali

I decreti emanati in attuazione delle deleghe conferite dalla legge [{https/URL}](#): conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali, riordino degli enti pubblici, riforme strutturali (commercio carburanti ecc.), riorganizzazione del pubblico impiego e decreti strumentali correttivi e sostitutivi del Governo riguardanti le aree precedenti^[11]

Il procedimento di cessione di competenze dallo Stato agli enti locali viene descritto col termine “conferimento” il cui significato è chiarito dall’art.1 della legge 59 del 1997, stabilendo che: «per conferimento si intende il trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti». Distinguiamo, quindi, tre tipologie di conferimento: trasferimento definitivo di funzioni dallo stato agli enti locali; delega temporanea di funzioni; attribuzione di singole funzioni per specifiche finalità.

Il primo principio di cui bisogna tener conto nell’approcciare al concetto di conferimento è il principio di sussidiarietà, previsto dall’articolo 4 comma 3 della Legge Bassanini.

Questo principio ha radici di natura comunitaria, in quanto è stato inizialmente recepito

nel Trattato istitutivo della Comunità europea come criterio di limitazione dei poteri di intervento comunitari all'interno dei singoli Stati.

Nell'ordinamento italiano il principio di sussidiarietà, recepito nell'articolo 118 della Costituzione in seguito alla riforma del titolo V (legge {https/URL}), è subentrato come limite al potere dello Stato, governando indirettamente anche la ripartizione delle competenze tra esso e gli enti locali.

In base al principio di funzionalità, le funzioni devono essere assegnate al livello governativo più vicino ai cittadini. Lo Stato è quindi tenuto ad intervenire in luogo degli enti sottordinati, in via sussidiaria, soltanto avendo riguardo a quelle materie o attività in cui l'ente locale non sia stato in grado di assicurare un livello di azione soddisfacente per il cittadino.

Il principio di sussidiarietà può, a sua volta, essere sottodistinto in sussidiarietà verticale ed orizzontale.

La prima intercorre tra i diversi livelli statali e si è affermata a seguito dell'emanazione della L. 265/1999, che è andata a novellare l'articolo 2 comma 5 della L. 142 del 1990, il quale ora prevede che: «I Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge da parte dello Stato e delle Regioni, secondo il principio di sussidiarietà».

La seconda sottocategoria si riferisce ai rapporti intercorrenti tra la pubblica amministrazione e i cittadini e anch'essa trova conferma nella legge, in particolare nella seconda parte dello stesso articolo dedicato alla sussidiarietà verticale: «gli enti locali svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

La L. n. 131 del 5 giugno 2003 contiene disposizioni attuative dell'articolo 118 della Costituzione in particolare all'art. 7 comma 1:

«Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione

di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni».

La gestione del conferimento di funzioni è affidata a diversi principi recepiti per lo più nell'articolo 4 comma 3 della L. n.59 del 1997. Un esempio è il principio di completezza che, congiuntamente a quello di unicità dell'amministrazione e di omogeneità, ha lo scopo di "completare il conferimento di competenze" trasferendo alle Regioni quelle che non sono già state attribuite a enti locali diversi.

Lo stesso principio si riferisce all'esigenza che le funzioni debbano, nell'ambito della stessa materia, essere interamente ricondotte allo stesso ente evitando frazionamenti funzionali.

Diversamente, il principio di efficienza ed economicità richiede l'attuazione di un decongestionamento volto alla soppressione di quelle funzioni che risultino essere superflue.

Principio cardine del nuovo sistema oltre a quello di sussidiarietà è senz'altro quello di cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali e riguarda proprio la riorganizzazione delle strutture amministrative e in particolare degli uffici periferici dello Stato, in relazione al tentativo di creare un efficiente rapporto di indirizzo e coordinamento tra essi.

Il conferimento di funzioni appena descritto verrà attuato in gran parte con il d.lgs. 31 marzo 1998, n.112.

3.1. Decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112

Il d.lgs. n.112 del 1998, attuativo della L. n.59 del 1997, ha disciplinato la redistribuzione delle funzioni tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti locali.

Esso è articolato in cinque titoli: disposizioni generali; sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità;

polizia amministrativa regionale e locale^[12].

Dal contenuto dell'art. 1 comma 1 si evince che non sono state preordinatamente indicate le materie oggetto del conferimento, ma si è genericamente fatto riferimento a quelle che non fossero già state oggetto di altri decreti legislativi.

Il legislatore ha inoltre precisato con l'art. 3 comma 7 che: «tutte le funzioni e i compiti non espressamente conservati allo Stato con le disposizioni del presente decreto legislativo sono conferiti alle Regioni e agli enti locali»

Il secondo e il terzo comma dell'art.1 esprimono rispettivamente i principi di organicità e coerenza, precisando come rientrino nell'oggetto del conferimento anche le «attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti».

Nel disciplinare il ruolo dello Stato l'art. 4 prevede che «Relativamente alle funzioni e ai compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali con il presente decreto legislativo, è conservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento da esercitarsi ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59». L'appena menzionato «potere di indirizzo e coordinamento» non attribuisce allo Stato la facoltà di stabilire il contenuto degli atti di indirizzo e coordinamento, ma di emanare norme procedurali volte a regolare le fasi di adozione di questi ultimi. Il loro contenuto viene invece determinato «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e con la singola Regione interessata».

Il potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento è riservato allo Stato in soli due casi previsti dall'art. 8 L. 59/97: qualora l'intesa non sia stata raggiunta nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali; qualora si verta in caso di urgenza, previa sottoposizione del provvedimento all'esame sia della Conferenza permanente che della Commissione parlamentare, atteso che il Consiglio dei Ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti adottati.

Lo Stato vanta inoltre “poteri sostitutivi” nei confronti delle Regioni e degli altri enti locali, disciplinati dall'art. 5 d.lgs. 112/98. L'articolo in questione limita la possibilità di intervento da parte dello Stato in luogo degli enti ad esso sottordinati soltanto a due condizioni: che l'inattività di tali enti comporti inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea; che l'inattività determini pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali. Nei casi d'urgenza previsti dal comma 3 del medesimo articolo, la procedura disciplinata non risulta essere aggiuntiva rispetto alla precedente ma soltanto derogatoria.

Essa si applica nel caso in cui risulti necessario velocizzare l'iter. Il procedimento ordinario, infatti, prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero competente, assegni all'ente inadempiente «un congruo termine per provvedere». In applicazione del comma terzo invece «il Consiglio dei ministri può dotare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro competente».

I titoli successivi a quello dedicato alle disposizioni generali, disciplinano singole materie pur seguendo uno schema comune: «individuazione dell'ambito di applicazione delle nuove disposizioni; eventuale individuazione di funzioni pubbliche soppresse; determinazione delle funzioni e dei compiti conservati allo Stato o di rilievo nazionale; conferimento di funzioni alle regioni; conferimento di funzioni agli enti locali; individuazione particolare delle strutture centrali da riordinare in conseguenza dei conferimenti; abrogazione esplicita delle disposizioni che con l'emanazione del decreto, cessano di avere efficacia»^[13].

3.2. Riordino dell'organizzazione amministrativa dello Stato: d.lgs. 30 luglio 1999, n.300

Le grandi riforme delle quali abbiamo parlato fino a questo momento hanno reso necessario un riordino dell'organizzazione statale, soprattutto in virtù della modificazione a livello amministrativo perpetuata nel passaggio da una gestione diretta degli uffici subordinati ad una fondata sui concetti di indirizzo e coordinamento.

Le Leggi Bassanini sono state fondamentali anche in quest'ambito, in particolare con la L. n.59 del 1997 Capo II art. 11, con la quale il legislatore ha delegato al Governo l'emanazione di decreti legislativi di riordino della struttura amministrativa. Le riforme che ne sono seguite hanno rappresentato il più grande riordino della Pubblica Amministrazione dopo la L. Cavour del 1853 (L. 1843/1853).

L'attuazione è avvenuta prevalentemente attraverso il d. lgs. 300/1999, che è intervenuto al fine di dettare «norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato» (Art. 1 comma 1).

Di seguito alcuni dei più importanti cambiamenti introdotti da tale disciplina:

Il Ministero può essere istituito, modificato e soppresso soltanto con decisione legislativa

ed è formato da un complesso di funzionari che rispondono ad un ministro.

Ad ogni ministero spettano poteri ripartiti attraverso il criterio della competenza per materia, al fine di svolgere un'attività di direzione, indirizzo e gestione per conto della Pubblica Amministrazione.

L'ordinamento ministeriale ha subito una profonda riforma con il d.lgs. n.300 del 1999. I ministeri che inizialmente erano diciotto sono stati in un primo momento ridotti a dodici e subito dopo aumentati a quattordici.

I Ministeri sono affiancati dalle Agenzie che svolgono un'attività di carattere tecnico-operativa sul territorio e sono in tutto dodici.

Esse hanno dimensioni pari, se non in alcuni casi superiori, ad un Ministero, di talché è evidente come il tentativo di concentrare i poteri, in modo da evitarne la dispersione tra le varie strutture, sia stato contraddetto e lo sia tutt'oggi dalla corposità delle Agenzie.

Queste ultime, inoltre, tendono a ridurre il potere delle Prefetture – U.T.G., che hanno ceduto alle prime gran parte della gestione dell'amministrazione periferica per conto dei Ministeri, senza togliere che di questi ultimi solo quattro su quattordici confluiscono nei diversi U.T.G.

L'art 11, comma 4, del d.lgs. n.300 del 1999, prevede inoltre «la dipendenza funzionale dell'ufficio territoriale del Governo o di sue articolazioni dai ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza» e l'art. 12, comma 2, del regolamento prevede che i Ministeri di settore diano ai primi le “direttive generali” e i “criteri generali” relativi alla gestione.

Ancora, sottoposti a modificazione dal d.lgs. 300/1999 sono stati i Commissariati del Governo, i quali erano considerati uffici dei commissari di governo, dislocati tra le diverse Regioni.

Essi si occupavano di realizzare il coordinamento tra lo Stato e le Regioni ed erano formati inizialmente da personale scelto per i tre quarti tra i prefetti e per il resto tra i magistrati amministrativi, gli avvocati dello Stato e i dirigenti generali della presidenza del Consiglio.

Con l'intervento del d.lgs. 300/1999 art 10, comma 3 venne stabilito che essi fossero

trasferiti con l'inizio della successiva legislatura presso il Ministero dell'Interno affinché confluissero nelle attuali Prefetture dei capoluoghi di Regione.

Oggi questa figura è stata inglobata in quella della Prefettura, con esclusione delle province autonome di Trento e Bolzano. Questo al fine di evitare una duplicazione di funzioni tra i Commissari e i Prefetti dei capoluoghi di Regione.

Le riforme appena descritte hanno infine attribuito un ruolo fondamentale alla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo, soprattutto in materia di coordinamento.

“Se l'amministrazione è stata (e continua ad essere) la “spina dorsale” del nostro sistema istituzionale, i prefetti sono stati (e continuando ad essere) “il midollo spinale” delle istituzioni: coloro che trasmettono agli enti gli impulsi ricevuti dal centro e a quest'ultimo convogliano le sensazioni avvertite dall'esterno” [14].

La Prefettura è un organo periferico che svolge un ruolo di rappresentanza all'interno di ogni Provincia per conto del Ministero dell'Interno. Il prefetto esplica compiti di mediazione sociale, coordinamento, consulenza e collaborazione ed è coadiuvato nel suo lavoro da una Commissione permanente da lui stesso presieduta e formata dai responsabili periferici dello Stato.

Prima delle Leggi Bassanini il prefetto non aveva la direzione di tutte le amministrazioni periferiche, l'art 11 della d.lgs. 300/1999 istituì l'Ufficio Territoriale del Governo finalizzato ad inglobare al suo interno numerosi organi periferici dello Stato, rendendo la Prefettura l'organo periferico di maggior rilievo in relazione al suo ruolo di coordinamento.

In particolare, secondo questo articolo esso avrebbe assunto oltre alle funzioni già previste per la Prefettura quelle non esplicitamente attribuite ad altri uffici e dai seguenti ministeri e agenzie.

Con lo stesso articolo 11 comma 4 si rimetteva alla regolamentazione successiva la disciplina riguardante la riorganizzazione dei nuovi presidi territoriali e i rapporti con i rispettivi uffici che avrebbero dovuto essere trasferiti presso la Prefettura.

L'intervento attuativo (d.P.R. 287/2001) si è dimostrato però essere fallimentare e si è concluso il d.lgs.n.29 del 2004 che ha modificato l'art 11 comma 2 sostituendo all'originale il testo che segue «Gli uffici territoriali del governo mantengono tutte le funzioni di competenza delle prefetture, assumono quelle ad essi assegnate dal presente

decreto e, in generale, sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. Sono in ogni caso fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome».

Lo stesso intervento ha disposto che: «la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, ferme restando le proprie funzioni, assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali. Sono in ogni caso fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome».

La riforma del comma 4 ha disposto inoltre che: «nell'esercizio delle funzioni di coordinamento previste dai commi 2 e 3 il Prefetto, sia in sede di conferenza provinciale sia con interventi diretti, può richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali. Nel caso in cui non vengano assunte nel termine indicato le necessarie iniziative, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei ministri» affermando quindi in modo esemplare il ruolo di coordinamento al quale è destinato il prefetto e la Prefettura- Ufficio territoriale del Governo.

Tale ruolo è confermato dal contenuto del d.P.R. 3 aprile n. 180 del 2006, che attribuisce in modo esplicito, con l'art.1 comma 2, alla prefettura il ruolo di garante della leale collaborazione e cooperazione tra gli enti locali. ^[15]

4. L'evoluzione storica degli enti locali: le riforme

La riorganizzazione della struttura amministrativa dello Stato congiuntamente al trasferimento di funzioni avvenuto tramite il d.lgs. <https://URL>

Nel 1789 Napoleone Bonaparte, organizzò la Francia attraverso un sistema di Municipi-Comuni con a capo il sindaco, e sostituì agli Stati provinciali prima esistenti, ottanta dipartimenti delle stesse dimensioni a capo di ciascuno dei quali venne predisposto un Prefetto.

Dal sistema francese l'Italia ha acquisito la ripartizione dello Stato in Comuni. Inizialmente questi enti vennero sottoposti ad un'unica disciplina, L. sull'unificazione amministrativa 20 marzo 2865, n.2248, nonostante le differenze che li caratterizzassero.

Dalla suddivisione del territorio francese in dipartimenti con a capo un Prefetto, nel periodo risorgimentale tra il 1841 e il 1843, l'Italia invece ha fatto propria l'introduzione delle Province, presiedute da un Intendente, affiancato da un Consiglio provinciale.

Con la proclamazione dell'unità d'Italia lo Statuto Albertino all'art.74, dispose che le istituzioni comunali e provinciali, nonché le circoscrizioni di Comuni e Province, venissero disciplinate dalla legge. Sulla base di questa previsione intervenne la L. 23 ottobre 1859, n.3702.

Con questa legge Urbano Rattazzi propose un nuovo ordinamento amministrativo formato da Province, Circondari, Mandamenti e Comuni. Le Province con la L. n.5865 del 1883[16] videro l'introduzione di un Presidente della Provincia in sostituzione del Prefetto.

Nel periodo post-unitario il sindaco era di nomina regia e soltanto con la L. 23 ottobre del 1859 n.3702 l'organizzazione comunale assunse una struttura tripartita tra il sindaco, la giunta e il consiglio[17].

Questo intervento legislativo è riuscito a superare a vantaggio dei primi, la divaricazione ideologica presente in Parlamento a quel tempo, tra i fautori dell'indipendenza degli enti locali come "prosecuzione del principio di autodeterminazione ed autonomia del singolo"[18] e di chi invece riconoscesse in essa soltanto una limitazione al potere dello Stato.

Nel 1888 il potere di natura regia di eleggere i sindaci venne trasferito nei Comuni di grandi dimensioni ai Consigli comunali prevedendo, a conclusione del procedimento di nomina, il giuramento da parte del sindaco innanzi al Prefetto.

Nel 1915 venne emanato il Testo unico delle leggi comunali e provinciali, r.d. 4 febbraio 1915 n.148, che riordinò gli interventi legislativi precedenti e confermò la struttura tripartita tra consiglio, giunta e sindaco. Il consiglio aveva l'incarico di nominare tra i propri membri, il sindaco e i componenti della giunta, godendo inoltre del potere di revocare il sindaco tramite una mozione di sfiducia.

Il regime fascista cambiò completamente lo scenario e con la L. n.237 del 4 febbraio del 1926 e la L. n.10 del 3 settembre 1926 vennero abolite le cariche elettive del Comune, sostituendole con la figura del Podestà. Quest'ultimo ricoprì congiuntamente il ruolo del sindaco e del consiglio.

Nel 1934 venne emanato un nuovo Testo unico della legge comunale e provinciale, r.d. 3 marzo 1934, n.383. Quest'ultimo fu la rappresentazione delle modificazioni introdotte dalla legislazione fascista. Il testo prevedeva che i dipendenti della pubblica amministrazione avessero soltanto "funzioni esecutive"[19] mentre quelle deliberative spettassero unicamente ai vertici politici.

Il primo intervento riformatore realmente importante dopo il 1934 in materia di enti locali fu la L. 8 giugno 1990, n.142. Essa apportò numerose innovazioni, quali l'introduzione delle Città Metropolitane, i Consorzi, le Convenzioni e ancora le Unioni di comuni, ma in particolar modo conferì autonomia statutaria non solo alle Regioni ma a tutti gli enti locali.

Questa legge si proponeva di realizzare "un ordinamento costituzionalmente adeguato delle autonomie locali"[20], teso ad indirizzare i pubblici poteri verso un "pluralismo istituzionale riconosciuto e promosso nell'articolo 5 della Costituzione, dove il Comune andrebbe a rappresentare il livello istituzionale primario del sistema delle autonomie, ente esponenziale delle istanze della comunità locale, della quale cura gli interessi e promuove lo sviluppo"[21].

Nel 1993 con la legge 25 marzo n.81, un altro importante cambiamento fu quello che introdusse l'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti delle Province, e nello stesso anno il d.lgs. 3 febbraio n.29, a sua volta, introdusse un cambiamento epocale con la privatizzazione del pubblico impiego.

Alla luce dell'analisi prima svolta delle leggi Bassanini, vediamo come queste ultime e in particolare la L. 15 maggio n. 127 del 1997, abbiano avuto un importante riflesso sugli enti locali con regole nuove, portando il principio di divisione tra organi di indirizzo politico e gestione amministrativa ove possibile anche nei comuni più piccoli e accompagnando la nuova organizzazione al principio di sussidiarietà.

Tali innovazioni richiedevano strutture organizzative in grado di eseguire le nuove funzioni, soprattutto in seguito alla redistribuzione.

L'articolo 3 lettera c della L. n.59 del 1997 disponeva la creazione o la modifica di strutture sul territorio che prevedessero la presenza dei rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle altre autonomie locali. In attuazione di tale previsione, sono state introdotte: con la l'articolo 12 della L. n.400, del 23 agosto 1988 la Conferenza permanente Stato- Regioni; con il D.P.C.M. del 2 luglio 1996 è stata creata la Conferenza permanente Stato-Città e autonomie locali; con il d.lgs. n.281 del 1997 infine la Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali.

Queste leggi hanno condotto ad una necessaria seconda riforma organizzativa con la L. 3 agosto del 1999, n.265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142”[22]. È stata in tal modo introdotta una potestà statutaria molto più ampia rispetto a quella prevista dalla L. 142/1990, riservando agli enti locali alcune decisioni fondamentali per gli interessi degli stessi, prima riservate alla legge nazionale, quali : “attribuzioni degli organi, forme di garanzia e partecipazione delle minoranze, l’ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, forme di collaborazione tra Comuni e Province, nonché la modalità della partecipazione popolare, del decentramento, dell’accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi”[23]. La legge in questo contesto è intervenuta soltanto per dettare un contenuto minimo rispetto alla potestà statutaria.

La L. 3 agosto del 1999, n.265 ha inoltre modificato l’art.2 della legge 142 del 1990 prevedendo che «Comuni e Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite dalla legge statale e regionale secondo il principio di sussidiarietà». Questa legge nel complesso ha quindi condotto ad innovazioni in materia di decentramento amministrativo conferendo maggiore autonomia ai Comuni e alle Province.

Questo susseguirsi di riforme, sembrava aver trovato un periodo di assestamento con l’emanazione del T.U.E.L.[24] su delega al Governo tramite l’art.31 della L. n.265 del 1999, finalizzato ad evitare una dispersiva proliferazione di discipline riguardanti gli enti locali. Come vedremo di seguito però questa stabilità si dimostrerà soltanto momentanea perché verrà interrotta dai successivi interventi di riforma del titolo V della Costituzione.

5. La riforma del titolo V parte II della Costituzione

Il processo di decentramento amministrativo ha raggiunto l’apice con le riforme costituzionali aventi ad oggetto il Titolo V della Costituzione.

Il periodo di precaria stabilità introdotto con il Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267) è stato immediatamente compromesso dall’intervento riformatore sul Titolo V della Costituzione.

Il punto di partenza risiede nella legge costituzionale n.1 del 1999, la quale si occupò di modificare gli articoli, 122,123 e 126 della Costituzione.

In particolare, introdusse l’elezione popolare diretta del Presidente della Giunta regionale[25] e stabilì che non più la legge statale ma bensì quella regionale si sarebbe occupata di scegliere il sistema elettorale e il periodo di durata degli organi eletti, con una riserva di potere riguardo al processo di approvazione degli Statuti regionali[26].

La vera e propria riforma del titolo V (in particolare della parte II di tale titolo), si realizzò soltanto con la legge n.3, 18 ottobre del 2001, con una profonda riforma del rapporto intercorrente tra Stato, Regioni ed enti locali sulla base dei principi di sussidiarietà e federalismo nella realizzazione del più ampio “decentramento amministrativo”.

L’art. 114, come già anticipato, prima di tale riforma, disponeva che la Repubblica fosse divisa in Regioni, Province e Comuni, considerati enti sottoposti al potere dello Stato centrale.

L’articolo è stato così riformato «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

Questa modificazione ha condotto alla trasformazione di un rapporto di mera subordinazione degli enti locali allo Stato, a una realtà fatta di collegamenti orizzontali, ponendo ciascuno di questi enti su un piano di parità istituzionale.

L’art.114 si inserisce anche in un altro discorso che è quello inerente all’art.128 della Costituzione il quale prevedeva che «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni», questo articolo è stato abrogato dalla L. n.3 del 2001, al fine di introdurre una rinnovata autonomia degli enti locali consolidata dal secondo comma dell’art.114 che nella nuova versione assegna pari dignità istituzionale ai diversi enti locali sottoponendoli soltanto ai principi fissati dalla Costituzione e non più alla legge statale [27].

Ulteriori modifiche hanno interessato l'art. 118 della Costituzione con l'introduzione del principio di sussidiarietà, infatti l'articolo dice: «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» ed inoltre che «Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà».

Quindi, come abbiamo anticipato, si specifica come le funzioni amministrative vengano affidate agli enti più vicini ai cittadini, e come l'intervento dei livelli territoriali ad essi sovraordinati sia sussidiario al fine di garantire l'unitarietà nel rispetto dei principi di differenziazione e adeguatezza.

L'art. 119 nel nuovo testo dispone l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane parificandole all'organizzazione delle Regioni, e disponendo che lo Stato può intervenire solo in modo sussidiario con finanziamenti aggiuntivi al fine di promuovere lo sviluppo delle zone più svantaggiate.

In aggiunta al comma 3: «lo Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante», nonché può ricorrere a finanziamenti aggiuntivi «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Una delle modifiche più rilevanti introdotte dalla riforma in esame è stata quella riguardante l'art.117 della Costituzione.

Nella sua formulazione originaria come abbiamo precedentemente anticipato, l'articolo prevedeva l'indicazione specifica delle materie di competenza regionale che risultava essere comunque soltanto concorrente con quella dello Stato che stabiliva i principi fondamentali entro i quali essa poteva dispiegarsi[28].

Attualmente invece, al primo comma, sono previste le materie di competenza esclusiva dello Stato, al secondo comma quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni, e al terzo comma viene assegnata competenza residuale esclusiva alle Regioni nelle materie non espressamente attribuite allo Stato.

Non possiamo dire che prima della riforma del titolo V parte II della Costituzione il concetto di leale collaborazione fosse inesistente ma dopo di essa ha iniziato a svolgere una funzione fondamentale «nel contesto attuale questo principio assume un rilievo primario, nelle relazioni tra Stato e autonomie (regionali), come parametro complessivo dei processi decisionali e, in particolare, come elemento di garanzia di un coinvolgimento delle autonomie stesse nell'elaborazione e formazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali» [29].

A questa serie di innovazioni sono seguite modificazioni del Testo Unico del 2000 non sempre coerenti, soprattutto in materia di controllo, attribuendo soltanto recentemente con la L. 7 dicembre 2012, n. 213 un ruolo rilevante alla Corte dei conti che si affianca al controllo interno di regolarità amministrativa e al controllo strategico sulle performance, sussistente sin dal d.lgs. n. 286 del 30 luglio 1999.

In particolare, si è dato nuovo impulso alla figura del Prefetto quale organo di controllo con la L. n.217 del 2010 [30].

5.1. I cambiamenti successivi alla riforma del Titolo V parte II della Costituzione: le Città Metropolitane e i problemi legati alle Province

Dalle riforme appena descritte è seguita l'evoluzione e la concreta attuazione degli interventi novellatori che si sono succeduti all'interno del nostro ordinamento nell'ultimo ventennio. In particolar modo, dopo 25 anni dall'emanazione della legge 142 del 1990, un importante intervento in materia di enti locali è stato quello riconducibile alla L. n.56, del 7 aprile 2014 (c.d. L. Delrio), la quale ha dato attuazione alla disciplina riguardante le Città Metropolitane.

Il problema legato alla realizzazione del decentramento amministrativo si scontrò con la necessità di istituire un organo intermedio tra lo Stato e i Comuni. Tale ruolo non poteva essere ricoperto dalle Regioni, che svolgevano una funzione di indirizzo, tanto meno dalle Province, che furono sempre maggiormente relegate ai margini dell'organizzazione amministrativa.

Per ovviare a questo problema e tentare di stimolare un processo di aggregazione spontanea tra i diversi enti locali, si era fatto ricorso ai Consorzi, la cui disciplina era dettata dagli articoli 156 e ss. del r.d. n.383 del 1934. Questa disciplina prevedeva che “i Comuni e la Provincia possono riunirsi in Consorzio per provvedere a determinati servizi e opere di comune interesse”. Questo sistema si era rivelato però essere non del tutto efficiente, essendo stati utilizzati molto spesso i Consorzi al fine di assumere personale o gestire finanziamenti in modo meno trasparente, e così negli anni Ottanta essi caddero in disuso.

Le Province, che coerentemente al modello Napoleonico avevano visto inizialmente a capo di esse un Prefetto con competenze orizzontali, erano state definite “ente intermedio che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale[31]”.

La loro formazione, tuttavia, era avvenuta non tenendo conto dei diversi interessi che potessero coesistere in diverse zone territoriali, seppur attigue, ma semplicemente tenendo conto della distribuzione che era stata compiuta dei diversi uffici sul territorio. Per tale ragione, vennero riunite in un’unica Provincia e sottoposte alla medesima regolamentazione zone portatrici di interessi differenti.

Le Province, per il motivo appena descritto, sono divenute col tempo sempre più incapaci di assolvere alle funzioni per le quali erano state costituite, e indebolite ancor più dall’introduzione delle Regioni che acquisirono gran parte delle competenze funzionali[32].

Con la L. n.56 del 7 aprile 2014 (L. Delrio) sono state introdotte misure tese al riordino e alla riduzione delle funzioni delle Province. Si è trattato di un provvedimento temporaneo in attesa di una riforma costituzionale del titolo V parte II della Costituzione tesa alla completa eliminazione di esse.

In attesa di questa abrogazione, i poteri delle Province sono stati enormemente ristretti a pochissimi ambiti, redistribuendo invece le precedenti competenze tra i Comuni e le Regioni.

Prima che la L. Delrio potesse dispiegare i propri effetti è intervenuta la L. 23 dicembre n.190 del 2014 “riducendo con diverse modalità operative, le risorse umane e finanziarie delle province”[33].

Non essendo seguita negli anni successivi la riforma costituzionale auspicata, finalizzata all’eliminazione delle Province, tutti gli interventi che seguirono alla L. Delrio hanno causato un mal funzionamento delle attività ad esse attribuite: “dalla manutenzione, messa in sicurezza, gestione ordinaria e straordinaria dei 130 mila chilometri di strade provinciali, nonché delle oltre 5000 scuole secondarie di secondo grado italiane, alla predisposizione di interventi e opere di difesa dell’ambiente e per il contrasto al dissesto idrogeologico, alla pianificazione territoriale e dei trasporti”[34].

Per sopperire a tale problematica, negli anni successivi, si sono rese necessarie alcune manovre di sostegno per i servizi essenziali ad esse assegnate.

A causa di questi cattivi funzionamenti degli enti provinciali e per i motivi prima esposti, con la L. n.56 del 7 aprile 2014 sono state introdotte dieci Città Metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria[35] e la città di Roma che però gode di una speciale autonomia).

Inizialmente si era profilata l’idea di lasciare che queste ultime si formassero tramite adesione spontanea dei Comuni interessati. Questa procedura non ha portato all’esito sperato, poiché per i Comuni essa appariva come una “cessione di competenze ad un soggetto terzo” e “non già come un’occasione per ridare fiato a politiche attive sul territorio da parte dell’amministrazione pubblica”[36].

Per questo motivo si è rivelato necessario l’intervento imperativo del legislatore, che ha comunque lasciato aperta la possibilità “per i Comuni limitrofi di aderirvi successivamente”[37].

L’art. 114 inserisce le Città metropolitane tra gli enti di governo territoriale, e non essendo stato fatto alcun riferimento a queste ultime nel disegno di legge (precedentemente visto), con prospettive abrogative delle Province, esse si sono stabilmente radicate nel nostro ordinamento nazionale.

Gli organi di governo delle Città metropolitane sono: il sindaco metropolitano, il consiglio e la conferenza metropolitana. “Come per le province la conferenza è

composta da tutti i sindaci dei Comuni che si trovano all'interno dell'area metropolitana, e il consiglio è scelto secondo un'elezione di secondo grado da parte di tutti i consiglieri comunali dei Comuni interessati"[38]. Per quanto riguarda il sindaco metropolitano quest'ultimo viene eletto automaticamente in quanto coincide con il sindaco del comune capoluogo, salvo la possibilità di precisare nello Statuto la volontà della Città metropolitana di sottoporre la scelta ad elezione popolare[39].

6. Il Prefetto: garante della leale collaborazione e cooperazione tra gli enti locali

Un ruolo fondamentale nell'ambito del processo di decentramento amministrativo e di coordinamento tra i diversi enti locali è svolto dal Prefetto.

L'evoluzione storica dell'istituto, già descritta in precedenza, è confermata dal contenuto del d.P.R. 3 aprile 2006, n.180, art.1 comma 2: "Ferme restando le proprie funzioni, la Prefettura, avvalendosi anche delle Conferenze permanenti, di cui all'articolo 4, assicura: a) il coordinamento dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato sul territorio; b) la leale collaborazione degli uffici periferici dello Stato con i diversi livelli di governo esistenti sul territorio".

Questa figura si è dimostrata l'unica in grado di realizzare il coordinamento necessario all'attuazione degli interessi prefissati dal d.lgs. n.112 del 31 marzo 1998. In questo contesto il fallimento delle Regioni ha condotto direttamente all'acquisizione di nuova forza da parte del Prefetto.

A seguito dello scandalo tangentopoli[40] si è manifestata la necessità di assumere iniziative volte ad assicurare una nuova direzione politica con nuovi connotati morali.

Soprattutto a seguito del trasferimento di funzioni operato tramite il predetto decreto che ha accentuato il "carattere policentrico dell'amministrazione"[41], è stato necessario ricostruire una fitta rete di articolazioni che confluisce in un unico "terminale" sul territorio, "in grado di assicurare una puntuale ricognizione dei bisogni della popolazione e una efficace veicolazione di risposte"[42].

A tale proposito sono state emanate una serie di norme tese a confermare le funzioni del prefetto nonché a conferirgli nuove attribuzioni. Un esempio è quello dell'art.17 del d.l. n. 152/1991 convertito con L. [https://URL][43]. Gli interventi realizzati si sono dimostrati fondamentali in diversi ambiti: a favore di minori a rischio in attività criminose; per l'istituzione di un osservatorio sulla presenza dei minori in famiglie con tossico dipendenti; per le prevenzioni delle stragi del sabato sera; per la prevenzione dei lanci dei sassi dal cavalcavia; a favore dei giovani disoccupati del Mezzogiorno; per la promozione di lavori socialmente utili e di iniziative concernenti la popolazione anziana.[44]

A seguito dell'emanazione del d.lgs. [https://URL][45].

Quest'ultima è posta al fianco di ogni Prefetto ed è costituita da: i responsabili degli altri uffici periferici delle amministrazioni dello Stato; dai responsabili delle strutture periferiche delle agenzie di cui al titolo II del D. Lgs. 300/1999 ove costituite secondo le disposizioni che ne regolano l'autonomia organizzativa; dai responsabili delle strutture periferiche degli enti pubblici a carattere nazionale e degli altri enti pubblici operanti nella provincia, esclusi gli enti territoriali, gli enti di loro derivazione e gli enti dotati di autonomia funzionale[46].

La Conferenza è divenuta il luogo di attuazione della collaborazione tra i diversi livelli di governo affinché potessero essere assunte decisioni funzionali a realizzare interessi relativi a diverse zone territoriali riunite sotto la stessa Provincia o Regione.

Un altro strumento di mediazione tra i diversi livelli governativi è il "Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica". La gestione delle problematiche in materia di ordine e sicurezza pubblica si serve del comitato. Quest'ultimo è presieduto dal prefetto, che si occupa di convocare i partecipanti, ed è finalizzato alla costituzione di una politica di sicurezza coordinata e sinergica.

Più in generale il potere espletato dal prefetto in materia di ordine e sicurezza pubblica vede un raccordo tra l'attività di pubblica sicurezza e il ruolo svolto dalla protezione civile.

Il prefetto svolge, inoltre, una funzione di raccordo in rapporto all'attività svolta a livello provinciale con il presidente della Regione e i sindaci dei diversi Comuni (dove il sindaco costituisce autorità comunale di protezione civile)[47] nei casi in cui siano richiesti interventi straordinari. L'art.13 della L. 1° aprile 1998 n.121, recita infatti così nei primi tre commi: "Il prefetto è autorità provinciale di pubblica sicurezza. Il prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia. Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti. A tali fini il prefetto deve essere tempestivamente informato dal questore e dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia".

Si noti inoltre come il prefetto a norma dell'art.2 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, R.D. 18 giugno 1931, n.773, abbia la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per l'ordine e la sicurezza pubblica, qualora ci siano motivi di urgenza o grave necessità (anche in deroga alle leggi vigenti)[48].

Il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.93 del 21 aprile 2017 insieme alla legge di conversazione 18 aprile 2017, n.48[49], prevede "patti per la sicurezza urbana".

Questi ultimi si sostanziano in accordi tra il prefetto ed il sindaco del comune di riferimento, nel rispetto di linee guida adottate su proposta del Ministero dell'Interno con accordo sancito in sede di Conferenza Stato- Città e autonomie locali.

Attraverso tali accordi vengono individuati, in relazione a singoli contesti, specifici interventi per la sicurezza urbana volti a perseguire diversi obiettivi:

"prevenzione dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente degradate; promozione del rispetto della legalità, anche mediante iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, comprese l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque turbano il libero utilizzo degli spazi pubblici; promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura interessati da consistenti flussi turistici, o adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela. Per prevenire e contrastare i fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, i patti per la sicurezza urbana possono prevedere il coinvolgimento, mediante specifici accordi, anche di reti territoriali di volontari nella tutela dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini. I patti per la sicurezza possono inoltre favorire l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio e prevedere l'installazione di sistemi di videosorveglianza"[50].

Lo stesso ruolo di coordinamento è svolto in materia di immigrazione dai "consigli territoriali per l'immigrazione".

Questi ultimi si occupano di accumulare dati riguardanti la presenza degli immigrati sul territorio e al contempo verificare la capacità di accoglierli. In base alle informazioni acquisite le decisioni vengono discusse e assunte in modo coordinato in tal sede, al fine di provvedere in modo adeguato ad esigenze riguardanti zone territoriali differenti.

Un altro mezzo posto a disposizione del Prefetto nell'espletare il suo ruolo di coordinamento è quello dei "Protocolli".

Si definisce Protocollo il patto tra più figure soggettive che accordandosi su una determinata materia e dettando un'apposita disciplina, fanno in modo che l'accordo stesso in quell'ambito conferisca autorevolezza al protocollo. Esso costituisce una fonte di soft law[51] e il suo contenuto non può in alcun modo contrapporsi all'ordinamento nazionale.

La prima manifestazione di quest'atto è emersa in materia di sicurezza urbana. Il protocollo si è sviluppato in alcuni casi come il frutto di un accordo tra prefetto, sindaco (o sindaci se si tratta di un protocollo intercomunale) e Dipartimento di pubblica sicurezza. A riguardo dobbiamo sottolineare come esso sia il frutto dell'incontro delle volontà di un organo di garanzia quale è il prefetto e di altri organi, invece, di natura politica.

I soggetti che prendono parte alla sottoscrizione possono comunque variare a seconda dell'ambito di applicazione di quest'ultimo ed il suo contenuto permette non solo di gestire e difendere il territorio, tramite le sanzioni previste dalla legge, ma anche attraverso apposite azioni concordate e inserite all'interno del Protocollo

stesso.

In quest'ambito il Prefetto assume un ruolo importantissimo, non di mera rappresentanza del Ministero dell'Interno, ma di acquisizione e interpretazione delle direttive provenienti dal Ministero e di applicazione di queste ultime, in modo adeguato alle esigenze del territorio.

In materia di criminalità organizzata i protocolli stipulati sono denominati "Protocolli di legalità".

Il "Protocollo di legalità" ha trovato ingresso nel nostro ordinamento in seguito all'adozione della legge obiettivo 21 dicembre 2001, n.443, in materia di appalti pubblici, con il quale si definisce il Programma infrastrutture strategiche, teso ad incentivare lo sviluppo economico sociale e affiancandogli al contempo un sistema di controllo e garanzie.

Questo tipo di accordi sono risultati essere necessari, sulla base di una "lacuna" nella disciplina dettata dalla normativa antimafia, la quale si occupa specificamente delle infiltrazioni mafiose in materia di contratti e sub-contratti successivi alle gare di appalto, ma non anche del momento riguardante le gare stesse[52].

L'attività di coordinamento ha avuto richiamo anche in ambito comunale.

I sindaci a partire dalla legge n.81 del 1993 hanno evidenziato la necessità di godere di maggiore partecipazione nell'ambito della sicurezza urbana e questo ha condotto a introdurre alcuni progetti di riforma. In particolare, nel 2008 è stata introdotta una disciplina nel cosiddetto "pacchetto sicurezza" che ha implementato i compiti del sindaco[53] assegnandogli la possibilità di emanare provvedimenti contingibili e urgenti. Il ruolo del prefetto rispetto a questa novità è stato quello di controllo dell'attività dei sindaci nell'ambito dell'emanazione di queste ordinanze, anche attraverso il potere di convocare un'apposita conferenza, richiedendo la partecipazione dei soggetti interessati e discutendo eventualmente delle ripercussioni che i provvedimenti adottati possono avere sugli altri territori comunali.

Questi sono solo alcuni degli strumenti di cui il Prefetto può servirsi nell'adempiere le proprie mansioni, oltre alla più generale possibilità di riunire tavoli di coordinamento per assumere decisioni che richiedano un confronto attivo tra parti diverse.

La vocazione del prefetto si è "riconfermata nella tutela degli affari civili interni al fine di garantire, sempre più, ai cittadini una migliore qualità della vita quotidiana. Attraverso l'ascolto e la comprensione delle pulsioni che agitano una società moderna e democratica"[54] prendendo forma in tal modo, "in maniera più compiuta la funzione di rappresentanza generale cioè di rappresentanza degli interessi generali, quindi non solo dello Stato apparato ma soprattutto dello Stato comunità"[55].

7. Conclusioni

Le riforme appena descritte insieme ai cambiamenti che hanno interessato l'organizzazione amministrativa dello Stato hanno condotto al passaggio da un'impostazione tendenzialmente accentrata ad una fortemente decentrata.

L'immediata conseguenza di questo cambiamento è stata il passaggio nei rapporti tra i diversi organi amministrativi ed enti locali, dalla gerarchia al coordinamento.

Durante gli anni della monarchia assoluta, infatti, la Pubblica Amministrazione dipendeva strettamente dal Governo, che a sua volta eseguiva gli ordini del Sovrano.

Quindi l'organizzazione amministrativa dello Stato embrionale, come abbiamo già precisato, era molto accentrata e caratterizzata dalla "presenza a livello centrale – governativo -, di ministeri suddivisi per materia, gerarchicamente organizzati al loro interno e ordinati in maniera pressoché uniforme; una concezione unitaria, accentrata e verticistica dei rapporti centro periferia, che esalta la figura dei rappresentanti dell'amministrazione statale (intendenti e prefetti) e comprime l'autonomia degli enti locali anche attraverso controlli penetranti e nomine dall'alto" [56].

Lo Stato italiano, dopo l'unificazione, risultava avere un'organizzazione tendenzialmente semplice di tipo monista, ordinata intorno al Governo, che si articolava quasi esclusivamente su organi ed enti pubblici, e "caratterizzata da una spiccata uniformità"[57] e da un numero ridotto di ministeri.

Nel modello Giolittiano, la carica del Presidente del Consiglio dei ministri coincideva con quella del Ministro dell'Interno dal quale dipendeva il prefetto, il quale rivestiva un ruolo di supervisione e controllo dell'organizzazione statale periferica.

Nello Stato liberale la situazione iniziò ad evolversi e mutare rispetto a quella appena descritta.

Il Parlamento assunse sempre maggiore potere e il Governo non venne più considerato organo esecutivo degli ordini del Sovrano ma dell'organo legislativo.

A questo punto la pubblica amministrazione si staccò dalla sua dipendenza dal Sovrano e iniziò a prestare servizio diretto per conto dello Stato come organismo unitario al quale vennero affiancate le dovute garanzie, assicurando maggiori tutele per i cittadini e introducendo il principio di legalità dell'azione amministrativa.

A partire dalla Seconda guerra mondiale, si verificò un progressivo aumento delle funzioni pubbliche con l'affermazione dello Stato pluriclasse[58], accompagnato da un sempre maggior numero di interessi da perseguire che necessitarono di nuove strutture ad essi dedicate, e che condussero all'affermarsi del concetto di diversificazione[59] della pubblica amministrazione.

Il sistema è cambiato nell'organizzazione moderna con le riforme descritte nelle pagine precedenti.

In merito a ciò va evidenziato come nell'attribuzione di funzioni[60] assegnate ai diversi uffici si è tentato di garantire in ogni momento, i principi di imparzialità e trasparenza.

Il fine è stato raggiunto conferendo la scelta delle funzioni, degli uffici ai quali attribuirle e lo scopo che questi ultimi dovessero perseguire, alla legge.

L'organizzazione amministrativa in quest'ottica doveva presentarsi come "momento astratto della prefigurazione dell'attività"[61], di talché solo la preventiva predisposizione di questi elementi da parte dell'organo legislativo poteva assicurare il corretto funzionamento dell'attività amministrativa e soprattutto la tutela del cittadino.

"Nella determinazione chiara, comprensibile e sindacabile della competenza c'è una doppia garanzia: una garanzia oggettiva, generale di un'organizzazione che permette il migliore (più funzionale e imparziale) perseguimento dell'interesse pubblico; la garanzia, soggettiva, del cittadino, di un'organizzazione che persegue l'interesse pubblico in modo imparziale, tale da non pregiudicare ingiustamente un suo interesse"[62].

Il passaggio "da un'organizzazione di tipo gerarchico ad una di tipo reticolare" [63] ha portato ad una ripartizione dei compiti tra i diversi enti sul territorio.

Il potere inizialmente affidato allo Stato e che riconosceva quindi un ruolo importante al prefetto, ha visto sempre maggiormente ridursi la rilevanza di quest'ultimo con l'attribuzione di alcune sue competenze, come abbiamo già visto, ad altri soggetti sul territorio.

Questa necessità sorge al fine di provvedere in maniera adeguata alle esigenze delle diverse autonomie locali, anche in base al d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 che ha imposto ai comuni e alle province di adeguare le proprie organizzazioni alle specifiche realtà territoriali.

Oggi ci interfacciamo con una realtà "multiorganizzativa" caratterizzata da un'importante distribuzione delle competenze tra gli enti territoriali, dotati di una rilevante autonomia e ispirati nei rapporti intercorrenti tra essi, al principio di coordinamento.

I diversi enti territoriali sono indirizzati ad una gestione dei rapporti tra le diverse zone costituenti il territorio nazionale di natura collaborativa, affinché esso funzioni in modo sinergico e non venga mai trascurato l'interesse generale.

Note e riferimenti bibliografici

- [1] R. BIFULCO, M. OLIVETTI, A. CELOTTO, Commentario alla Costituzione, UTET giuridica, Torino, 2012, 133.
- [2] R. MARRAMA, Nascita ed evoluzione dello Stato e della pubblica amministrazione, in Diritto amministrativo, a cura di Mazarroli L., Pericu G., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Monduzzi editore, Bologna, 1993, 384.
- [3] F. G. COCA, Diritto Amministrativo, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, 53-54 ss.
- [4] L. 30 dicembre 1888, n.5965, poi confluita nel Testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 10 febbraio 1889, n.5921.
- [5] Il testo originale dell'art.118: "Spettano alla regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali. (2) Lo stato può con legge delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. (3) La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici."
- [6] E. L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, 11.
- [7] Dopo l'emanazione delle Leggi Bassanini è stato inserito nell'articolo 3 comma 5 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n.267 (TUEL) il seguente contenuto: "I Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà".
- [8] E. L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, 85-87: «Per decentramento, in generale, si vuole qui intendere (e normalmente s'intende) non soltanto l'attribuzione di competenze a organi periferici dello Stato, bensì un'ampia formula organizzativa dei pubblici poteri opposta all'accentramento degli stessi in capo alle strutture centrali dello Stato-persona. Il decentramento si può distinguere in: - decentramento politico o costituzionale, che consiste nella cessione di poteri dallo Stato a diversi enti (enti locali e regioni) ed è attuato di norma mediante leggi di rango costituzionale; - decentramento amministrativo che consiste nella cessione di funzioni amministrative ed è disposto anche con legge ordinaria. Il decentramento amministrativo a sua volta si distingue in: - decentramento burocratico che è l'attribuzione di funzioni statuali a organi periferici dello Stato stesso (Prefetture, uffici finanziari ecc.) – decentramento gestionale che consiste nell'attribuzione dei compiti di esercizio dei pubblici servizi ad aziende o agenzie autonome; - decentramento autarchico che è la concessione di autarchia (non la capacità di autofinanziamento ma quella di amministrare i propri interessi mediante un'autonoma attività amministrativa dotata dell'autorità tipica del provvedimento amministrativo) e di una o più forme di autonomia a enti autonomi, distinti dallo stato. A seconda che tali enti siano territoriali o locali, il decentramento autarchico si può distinguere in decentramento territoriale e funzionale. Il tipo di decentramento attuato dalle riforme "Bassanini" rientra senza dubbio nell'ambito del decentramento amministrativo, sub specie di decentramento autarchico funzionale, almeno per quanto riguarda le competenze cedute agli enti locali (senza che

tale classificazione sembri riduttiva nei confronti dell'entità dell'operazione, indubbiamente ingente). Per ciò che concerne, invece, le funzioni amministrative cedute alle Regioni, essendo questi enti di rilievo costituzionale, si può parlare di decentramento politico o costituzionale, anche se, in buona parte, si parla più propriamente di una delega di funzioni amministrative statali e dei relativi poteri, alle amministrazioni regionali».

[9] E. L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, *Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, 15 ss.

[10] Ibid.

[11] E. L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, *Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, 28.

[12] F. STANDERINI., P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, LegoDigit S.r.l., Torino, 2020, 245.

[13] F. STANDERINI., P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, LegoDigit S.r.l., Torino, 2020, 246 “Oltre al trasferimento di funzioni e compiti ai livelli di governo territoriale decentrati (sussidiarietà verticale), si è provveduto anche ad una rilevante dismissione delle attività amministrative che non richiedono più una gestione pubblica (sussidiarietà orizzontale)”.

[14] S. SEPE, un “élite” amministrativa fra tradizione e innovazione, *I prefetti in età Repubblicana 1946-2002*, a cura di Sepe s., Il Mulino, Bologna, 2007, 20.

[15] d.P.R. 3 aprile 2006, n.180, art.1 comma 2: “Ferme restando le proprie funzioni, la Prefettura, avvalendosi anche delle Conferenze permanenti, di cui all'articolo 4, assicura: a) il coordinamento dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato sul territorio; b) la leale collaborazione degli uffici periferici dello Stato con i diversi livelli di governo esistenti sul territorio”.

[16] F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, 253.

[17] F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, 5.

[18] Ibid.

[19] E. L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, *Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, 322.

[20] A.M. CECERE, *Il governo del Comune evoluzioni, variabili e dinamiche istituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 82.

[21] P. PINNA, *La legge di riforma delle autonomie locali e il diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, 945.

[22] Detta L. “Napolitano-Vigneri”, nomi del Ministro dell'Interno e Sottosegretario di Stato che l'hanno redatta.

[23] E. L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO, *Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, 328.

[24] Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162.

[25] Testo attuale dell'articolo 121: "Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica", art.122: Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta".

[26] Testo attuale dell'articolo 123: "Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

[27] Art.114 comma 2 "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

[28] Formulazione originaria primo comma art.117: "La regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali".

[29] A. PIOGGIA, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V*, Il mulino Spa, Bologna, 2009, 30 ss.

[30] L. 17 dicembre, n.217: Art 2bis. A favore delle vittime di reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero di manifestazioni di diversa natura, è istituito, presso il Ministero dell'interno, il Fondo di solidarietà civile, di seguito denominato «Fondo». Il Fondo è alimentato: a) da una quota del ondo unico giustizia in misura non superiore ad un quinto delle risorse di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 16 settembre 2008, n.143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, e successive modificazioni, riassegnate al Ministero dell'interno con le modalità ivi previste; b) dall'ammontare delle somme riscosse per le sanzioni amministrative pecuniarie, previste dal presente decreto; c) da contribuzioni volontarie, da donazioni e da lasciti da chiunque effettuati. 2. Il Fondo, nell'ambito delle risorse annualmente disponibili, provvede: a) nella misura del 30 per cento, all'elargizione di una somma di denaro, a titolo di contributo al ristoro del danno subito, a favore delle vittime di reati commessi con l'uso della violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive e dei soggetti danneggiati dagli stessi reati, nel caso di lesioni che abbiano comportato la morte o un'invalidità permanente superiore al 10 per cento, secondo la tabellazione dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), a condizione che il soggetto danneggiato non abbia concorso alla commissione dei reati medesimi ovvero di reati a questi connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale; b) nella misura del 70 per cento, ad interventi di solidarietà civile nei confronti delle vittime di azioni delittuose avvenute in occasione o a causa di manifestazioni diverse da quelle di cui alla lettera a), per le quali la vigente normativa non prevede altre provvidenze, comunque denominate, a carico del bilancio dello Stato, compresi il concorso economico ad iniziative di riduzione del danno, finalizzato anche alla definizione transattiva di liti concernenti il risarcimento dei danni alla persona e l'eventuale pagamento delle somme disposte dal giudice. 3. All'elargizione delle somme e agli interventi di cui al comma 2, nonché all'individuazione delle modalità relative all'esercizio del diritto di rivalsa o all'eventuale rinuncia ad esso, provvede il Ministero dell'interno, previo parere di un collegio, presieduto da un prefetto, la cui composizione è stabilita con decreto del Ministro dell'interno da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto; Art.7: Modifiche alla legge 13 agosto 2010, n.136, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, b) all'articolo 6: 1) al comma 5 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In deroga a quanto previsto dall'articolo 17, quinto comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, le sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni di cui ai precedenti commi sono applicate dal prefetto della provincia ove ha sede la stazione appaltante o l'amministrazione concedente e, in deroga a quanto previsto dall'articolo 22, primo comma, della citata legge n.689 del 1981, l'opposizione è proposta davanti al giudice del luogo ove ha sede l'autorità che ha applicato la sanzione.» 2) dopo il comma 5 è aggiunto, in fine, il seguente: «5-bis. L'autorità giudiziaria, fatte salve le esigenze investigative, comunica al prefetto territorialmente competente i fatti di cui è venuta a conoscenza che determinano violazione degli obblighi di tracciabilità previsti dall'articolo 3.»; Art. 8 Attuazione dell'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 1. All'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il comma 9 è sostituito dal seguente: «9. Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 4, le misure adeguate ad assicurare il concorso delle Forze di polizia. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può altresì disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.»

[31] F. MANGANARO F., M. VIOTTI, *La provincia negli attuali assetti istituzionali*, Tratto da www.federalismi.it,

2012, 9.

[32] Il 5 agosto 2011 la BCE indirizzò al Governo italiano una lettera in cui richiedeva “con urgenza” di intraprendere misure volte ad abolire o fondere alcuni strati amministrativi (come le Province). L’Italia rispose a sua volta con una lettera indirizzata all’unione europea con la quale sosteneva che quanto richiesto sarebbe stato perseguito entro il 2012 con una razionalizzazione e soppressione delle Province e riallocazione delle funzioni.

[33] P. SANTIELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, *Le Regioni*, a. XLV, n.1-2, 2017, 69.

[34] *Ibid.*, 78.

[35] F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, 262. L’elencazione, salvo il caso di Reggio Calabria (che inizialmente doveva avere una particolare attenzione per il limitrofo territorio di Messina), era già prevista nella legge 142 del 1990 e la legge 7 aprile del 2014 n.56 risulta soltanto il suo definitivo punto d’arrivo.

[36] F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, 261.

[37] *Ibid.*

[38] F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, 262.

[39] La scelta di rimettere ai comuni il potere di decidere se sottoporre la nomina del sindaco a elezione popolare diretta, è stata strategica al fine di limitare le critiche che consideravano iniqua l’elezione di un sindaco votato da un numero di cittadini inferiore rispetto a quelli che abitano la Città Metropolitana di riferimento. A tale proposito è bene specificare che nonostante le città di Napoli, Milano e Roma, abbiamo esplicitato nei propri statuti questa volontà non è stata ancora emanata una legge elettorale (come necessario) che disciplini l’elezione del sindaco metropolitano.

[40] “Tangentopoli è un termine usato in Italia dal 1992 per definire un sistema diffuso di corruzione politica. Inizialmente è stata Milano, considerata la capitale morale del Paese, a essere designata come capitale delle tangenti dopo che il 17 febbraio 1992 venne arrestato M. Chiesa, amministratore socialista del Pio albergo Trivulzio, casa di riposo per anziani. In seguito, con l’allargarsi dello scandalo, il termine venne usato nel gergo politico giornalistico per riferirsi ad aree geografiche, enti pubblici, frazioni di partiti il cui funzionamento apparve dominato dalla ricerca di tangenti. In tal senso, il termine divenne sinonimo di corruzione come scambio di denaro privato per accesso privilegiato alle decisioni della pubblica amministrazione. Più che a uno scambio individuale tra corrotto e corruttore, esso venne via via riferito a sistemi di corruzione allargata, con scambi molteplici, complessi e sistematici, tra cartelli di imprese private, clan di uomini politici e amministratori pubblici, intermediari e, talvolta, boss mafiosi” Tratto da: www.treccani.it.

[41] M. MOSCATELLI, *L’amministrazione pubblica nella prospettiva istituzionale della seconda Repubblica*, *Atti del VII Convegno di studio Anfaci*, Roma, 1995, 163, 181.

[42] L. MAZZONE, *L’evoluzione dell’istituto prefettizio in età repubblicana*, *I prefetti in età Repubblicana 1946-2002*, a cura di Sepe s., *Il Mulino*, 2007, 134.

- [43] L. MAZZONE, L'evoluzione dell'istituto prefettizio in età repubblicana, I prefetti in età Repubblicana 1946-2002, a cura di Sepe s., Il Mulino, 2007, 133.
- [44] L. MAZZONE, L'evoluzione dell'istituto prefettizio in età repubblicana, I prefetti in età Repubblicana 1946-2002, a cura di Sepe s., Il Mulino, 2007, 134.
- [45] L'art. 11 del d.lgs. {[https/URL](https://URL)}(possono essere invitati).
- [46] R. CANNIZZARO, D. PALMA, Il centro orizzontale, Strategie e strumenti del prefetto nel governo della complessità, Carocci editore, Roma, 2012, 30 e 41.
- [47] R. CANNIZZARO, D. PALMA, Il centro orizzontale, Strategie e strumenti del prefetto nel governo della complessità, Carocci editore, Roma, 2012, 30 e 41.105
- [48] R. CANNIZZARO, D. PALMA, Il centro orizzontale, Strategie e strumenti del prefetto nel governo della complessità, Carocci editore, Roma, 2012, 30 e 41.104-110
- [49] REDAZIONE ALTALEX, www.altalex.com, 2019.
- [50] REDAZIONE ALTALEX, www.altalex.com, 2019, 2-3.
- [51] R. CANNIZZARO, D. PALMA, Il centro orizzontale, Strategie e strumenti del prefetto nel governo della complessità, Carocci editore, Roma, 2012, 81:” Il concetto di soft law è introdotto in letteratura per indicare quelle forme normative che non sono caratterizzate da cogenza. Si tratta tuttavia di un concetto caratterizzato da una semantica particolarmente vaga e flessibile. Sono considerati soft law gli standard di qualità, i protocolli e in genere tutti gli strumenti che creano regole attraverso un processo di co-partecipazione fra regolanti e regolati”.
- [52] R. CANNIZZARO, D. PALMA, Il centro orizzontale, Strategie e strumenti del prefetto nel governo della complessità, Carocci editore, Roma, 2012, 89;
- [53] L'art.6 del d.l. 92/2008 (“Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”) convertito, con modificazioni dalla legge n.125 del 2008, apporta modifiche all'art. 54 TUEL, sulle attribuzioni del sindaco. In attuazione di questa disposizione il Ministro dell'interno ha emanato il decreto del 5 agosto 2008 e la Corte costituzionale, con sentenza 7 aprile 2011, n.155, ha chiarito il contenuto dell'art 54 TUEL conferendo ai sindaci il diritto di emanare ordinanze, anche contingibili e urgenti, in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana.
- [54] MAZZONE L., L'evoluzione dell'istituto prefettizio in età repubblicana, I prefetti in età Repubblicana 1946-2002, a cura di Sepe s., Il Mulino, 2007,135.
- [55] C. MOSCA, Il sistema prefettoriale di amministrazione generale, in “Amministrazione pubblica”, nn.19, 20, 21, 2000, 1-6.
- [56] P. AIMO, L'unificazione amministrativa: l'organizzazione dello Stato, Il Mulino, 2013,102.
- [57] C. FRANCHINI, L'organizzazione, Trattato di diritto amministrativo, a cura di Cassese S., Giuffrè, Milano,

2003, 264 ss.

[58] Ibid.

[59] G. PASTORI., La pubblica amministrazione, in Manuale di diritto pubblico, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, Il Mulino, II, 305 ss.

[60] F. MERLONI, Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione, Il Mulino, 2009, 64. La funzione è considerata: "complesso di attività, attribuite ad uffici, predeterminate dalla legge (o da atto organizzativo sulla base della legge), volte al perseguimento di finalità generali.

[61] M. NIGRO, Studi sulla funzione amministratrice della pubblica amministrazione, Giuffrè, Milano, 1966, 126.

[62] F. MERLONI, Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione, Il Mulino, 2009, 73.

[63] C. FRANCHINI, L'organizzazione, Trattato di diritto amministrativo, a cura di Cassese S., Giuffrè, Milano, 2003, 253-255.

Bibliografia

AIMO P., L'unificazione amministrativa: l'organizzazione dello Stato, Il Mulino, 2013.

BIFULCO R., OLIVETTI M., CELOTTO A., Commentario alla Costituzione, UTET giuridica, Torino, 2006.

CARBONE E L., CARINGELLA F., ROMANO F., Il nuovo volto della Pubblica Amministrazione tra federalismo e semplificazione, Edizioni Giuridiche Simone, 2001.

CANNIZZARO R., PALMA D., Il centro orizzontale, Strategie e strumenti del prefetto nel governo della complessità, Carocci editore, Roma, 2012, 30 e 41.

CECERE A.M., Il governo del Comune evoluzioni, variabili e dinamiche istituzionali, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.

FRANCHINI C., L'organizzazione, Trattato di diritto amministrativo, a cura di Cassese S., Giuffrè, Milano, 2003.

MANGANARO F., VIOTTI M., La provincia negli attuali assetti istituzionali, Tratto da www.federalismi.it, 2012.

MARRAMA R., Nascita ed evoluzione dello Stato e della pubblica amministrazione, in Diritto amministrativo, a cura di Mazarroli L., Pericu G., Roversi Monaco F.A., Scoca F.G., Monduzzi editore, Bologna, 1993.

MAZZONE L., L'evoluzione dell'istituto prefettizio in età repubblicana, I prefetti in età Repubblicana 1946-2002, a cura di Sepe s., Il Mulino, 2007.

MERLONI F., Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione, Il Mulino, 2009.

MOSCA C., Il sistema prefettoriale di amministrazione generale, in "Amministrazione pubblica", nn.19, 20, 21, 2000, 1-6.

MOSCATELLI M., L'amministrazione pubblica nella prospettiva istituzionale della seconda Repubblica, Atti del VII Convegno di studio Anfaci, Roma, 1995, 163, 181.

NIGRO M., Studi sulla funzione amministratrice della pubblica amministrazione, Giuffrè, Milano, 1966.

PASTORI G., La pubblica amministrazione, in Manuale di diritto pubblico, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, Il Mulino, II, 1997.

PINNA P., La legge di riforma delle autonomie locali e il diritto costituzionale, in Le Regioni, 1992.

PINTO F., Diritto degli enti locali, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016.

PIOGGIA A., La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V, Il mulino Spa, Bologna, 2009.

SANTIELLO P., Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale, Le Regioni, a. XLV, n.1-2, 2017, 69.

SCOCA F. G., Diritto Amministrativo, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017.

STANDERINI F., CARETTI P., MILAZZO P., Diritto degli enti locali, LegoDigit S.r.l., Torino, 2020

SEPE S., un "élite" amministrativa fra tradizione e innovazione, I prefetti in età Repubblicana 1946-2002, a cura di Sepe s., Il Mulino, Bologna, 2007.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=7277>