

21 OTTOBRE 2015

# La l. n. 124/2015 e le modifiche riguardanti le Prefetture

di **Andrea Carbone**

Professore abilitato di II fascia di Diritto amministrativo  
Sapienza – Università di Roma



# La l. n. 124/2015 e le modifiche riguardanti le Prefetture \*

**di Andrea Carbone**

Professore abilitato di II fascia di Diritto amministrativo  
Sapienza – Università di Roma

1. Tra i profondi interventi di riforma che stanno caratterizzando l'azione del Governo in carica, merita sicuramente particolare attenzione quello relativo al riassetto organizzativo e funzionale della pubblica Amministrazione, di cui alla l. n. 124 del 7 agosto 2015.

E', questo, un disegno riformatore di ampia portata, volto ad incidere sia sull'assetto strutturale di particolari autorità amministrative, sia sulle modalità di svolgimento della stessa azione amministrativa. La *ratio* che muove la riforma non è diversa da quella che ha caratterizzato i numerosi interventi che, per mezzo di decreti legge o decreti delegati, si sono avvicinati negli ultimi anni, a dire quella di garantire una maggiore semplificazione ed efficienza dell'attività amministrativa, così da consentire, da un lato, al cittadino di poter svolgere la propria attività, soprattutto di natura economica, senza essere soggetto ad oneri particolarmente gravosi; e, dall'altro, allo Stato di ridurre eventuali sprechi di risorse pubbliche, esigenza particolarmente sentita in considerazione dell'attuale momento di congiuntura economica, e, soprattutto, in ragione degli obblighi di natura comunitaria.

L'obiettivo non è certo tra i più semplici. L'ampiezza della portata della riforma, unita alla stratificazione normativa effetto degli interventi appena ricordati, porta con sé il rischio di toccare anche profili non considerati, o comunque non oggetto di adeguata considerazione, da parte del legislatore, con la conseguenza di ottenere risultati marginali, se non opposti, rispetto a quelli sperati. Si pensi ad esempio all'art. 6 della legge in esame che introduce modifiche rilevanti in ordine all'autotutela decisoria della P.A.<sup>1</sup>; modifiche che, seppur limitate, per lo più (ma invero

---

\* Intervento al Seminario a porte chiuse sulla Legge Madia organizzato da *federalismi*, Osservatorio sui processi di governo e *FormAP*, tenutosi a Roma, il 7 ottobre 2015.

<sup>1</sup> Art. 6, l. n. 124/2015, secondo cui "1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 19, i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti: «3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al



non unicamente), a provvedimenti autorizzatori o comunque attributivi di vantaggi economici, vanno ad incidere su poteri (e principi) di ordine generale, intaccando la struttura stessa dell'autotutela amministrativa.

Inoltre, le medesime ragioni fin qui considerate inducono a riflettere non soltanto sulla portata delle varie previsioni di riforma, ma anche sulla loro effettiva possibilità di trovare concreta attuazione, possibilità tanto maggiori quanto minori risultano gli stravolgimenti sistematici da esse richiesti. Una problematica, quella appena riferita, che, come si avrà modo di mettere in luce, interessa particolarmente il tema oggetto delle nostre riflessioni.

2. Tanto precisato, può passarsi a trattare più nello specifico la tematica affrontata nel nostro intervento, a dire delle modifiche concernenti il completo riassetto delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, denominate ora (come già nel d.l. n. 95/2012) Uffici territoriali dello Stato<sup>2</sup>, di cui all'art. 8, lett. e), l. n. 124/2015.

---

*medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. 4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies»; b) all'articolo 21: 1) al comma 1, la parola: «denuncia» è sostituita dalla seguente: «segnalazione»; 2) il comma 2 è abrogato; c) all'articolo 21-quater, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies»; d) all'articolo 21-nonies: 1) al comma 1, dopo le parole: «entro un termine ragionevole» sono inserite le seguenti: «, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20,»; 2) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: «2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445». 2. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, il comma 136 è abrogato».*

<sup>2</sup> Sulla figura del prefetto ci si limita a richiamare S. CASSESE, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 1449 ss.; ID., *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, in *Reg.*, 1992, 331 ss.; ID., *Gli uffici territoriali del governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Reg.*, 2001, 869 ss.; V. CERULLI IRELLI, *La struttura e le funzioni dell'amministrazione periferica dello Stato: verso il "nuovo" Ufficio Territoriale del Governo*, in *Italiadecide*, 2012; B.G. MATTARELLA, *Il prefetto come autorità amministrativa generale dopo le recenti riforme*, in *Amm. pubbl.*, 2003/29-30-31, 46 ss.; M. CAMELLI, *L'ufficio territoriale del governo*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Bologna, 2000, 165 ss.; C. MEOLI, *Il prefetto nell'ordinamento italiano*, Firenze, 1984; ID., *Prefetto*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 392 ss.; ID., *Prefetto e prefettura*, in *Enc. giur.* XXVI, Roma, 2009 (Agg. online 2012); V. MAZZARELLI, *Prefetto e prefettura (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 947 ss.; R. MALINVERNI, *Prefetto*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, 591 ss.; E. GIZZI, *Prefetto*, in *Noviss. dig. it.*, App., V, Torino, 1985; E. REGGIO D'ACI, *Prefetto e prefettura*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, 1 ss.



Sotto un profilo di ordine generale, la norma in esame ribadisce quanto già previsto nell'art. 10 del d.l. n. 95/2012, non a caso dalla stessa espressamente richiamato; ribadisce cioè la volontà di incentrare nell'ufficio del prefetto l'unitarietà della presenza statale in periferia, come era all'inizio della nostra esperienza storica (r.d. n. 850/1861), ma che tuttavia, già a partire dalla fine del XIX secolo, era venuta meno per la frammentazione dell'Amministrazione statale periferica in vari uffici diversi.

Come noto, nell'ordinamento pre-repubblicano, gli enti locali non godevano di un'autonomia particolarmente elevata, e il T.U. enti locali del 1934 conferiva al prefetto elevate attribuzioni in materia di autonomie locali, quale rappresentante del potere esecutivo nella provincia.

Molti di quei poteri, che mal si sposavano con il successivo quadro costituzionale, vennero meno già a partire dalla l. n. 277 dell'8 marzo 1949, che riformulò l'art. 19 del T.U. del 1934, e subirono poi ulteriori modifiche con la l. n. 142/1990 e con il T.U.E.L. del 2000. Contestualmente, cominciarono ad essere attribuite al prefetto anche funzioni diverse da quelle che originariamente lo caratterizzavano, il cui legame con la rappresentanza del governo nella periferia si presentava in maniera particolarmente tenue; mentre l'istituzione delle Regioni contribuì a ridimensionare considerevolmente il ruolo dell'organo in esame.

Fu in questo quadro che si tentò una prima razionalizzazione dei compiti del prefetto, nonché un recupero della sua qualità di funzionario generalista, sia pure su basi diversi. Così, attraverso l'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999, si è cercato di caratterizzare in modo innovativo il ruolo di quest'organo, facendolo assurgere a momento di aggregazione delle funzioni statali a livello periferico, nonché a centro di imputazione della responsabilità di promuovere e facilitare il dialogo e la coesione fra i soggetti istituzionali presenti sul territorio<sup>3</sup>.

Questa riforma, che ha istituito la prefettura-ufficio territoriale del governo al posto della precedente prefettura, rispondeva a due esigenze di ordine generale: una semplificazione e riduzione dei costi; una diminuzione delle funzioni dello Stato nel territorio in ragione delle riforme del medesimo periodo (l. n. 59/1997 e riforma del Titolo V della Costituzione) che hanno valorizzato il decentramento e le autonomie territoriali.

Si noti che, di queste due esigenze, solo la prima trova riscontro anche nell'attuale progetto di riforma. La seconda si presenta, invece, del tutto antitetica con il quadro attuale, atteso che il progetto di riforma costituzionale attualmente all'esame alla Camera<sup>4</sup>, uno dei più estesi mai

---

<sup>3</sup> Cfr. in tal senso C. MEOLI, *Prefetto e prefettura*, cit.

<sup>4</sup> D.D.L. costituzionale C.2613-B, "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la



presentati sull'impianto della nostra Carta costituzionale, prevede, come noto, una nuova modifica del Titolo V della Costituzione, e segnatamente dell'art. 117, la quale è nel senso di ridurre i poteri degli enti territoriali rispetto all'attuale assetto ordinamentale; prevede soprattutto, l'eliminazione delle province dall'impianto costituzionale, ciò che peraltro pone una problematica di ordine strutturale per le prefetture, atteso che l'ambito territoriale di queste corrisponde appunto a quello delle province.

Il progetto del 1999, peraltro, era meno ambizioso di quello attuale: allora si trattava infatti di accorpate tutte quelle funzioni dell'Amministrazione periferica dello Stato che non erano espressamente attribuite ad altri uffici, da cui rimanevano esclusi tutti gli uffici periferici degli esteri, della giustizia, del tesoro, della pubblica istruzione, dei beni culturali, nonché le Agenzie<sup>5</sup>; mentre una conferenza permanente era costituita per il coordinamento tra il prefetto e le strutture periferiche rimaste in vita.

L'attuale disegno di legge prevede invece, come si dirà meglio nel proseguo del discorso, l'accorpamento di tutte le Amministrazioni "civili" periferiche dello Stato (si vedrà successivamente come debba essere inteso l'aggettivo civili, e se il suo significato sia sufficientemente chiaro) nel nuovo ufficio territoriale dello Stato – UTS.

Come è noto, l'art. 11 del d. lgs. n. 300/1999 non ha trovato applicazione, non essendo stato emanato il relativo regolamento attuativo (art. 11, co. 4). Il successivo d. lgs. n. 29/2004 ha poi modificato tale normativa nel senso di attribuire al prefetto solo funzioni di coordinamento, mentre le, pur limitate, ipotesi di accorpamento sono venute meno.

In particolare, in forza del quadro normativo così delineatosi, tali funzioni di coordinamento sono assicurate dalle conferenze permanenti, in chiave provinciale e regionale, a cui partecipano sia le strutture periferiche statali diverse da quelle operanti nella prefettura sia i rappresentanti degli enti locali. Il prefetto è titolare di funzioni di amministrazione generale quale organo periferico del governo, con compiti di coordinamento interorganico in relazione alle strutture periferiche dello Stato e intersoggettivo in relazione agli enti locali. Sotto tale profilo, viene disciplinato all'art. 7 del d.p.r. n. 180/2006 (di attuazione dell'art. 11, come modificato dal d. lgs. n. 29/2004, e volto a regolare compiutamente anche le conferenze permanenti) l'intervento sostitutivo del prefetto sugli altri uffici periferici dello stato, per cui qualora questi venga a

---

soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", già approvato dal Senato, S.1429-B, con modifiche rispetto all'originario testo precedentemente approvato dalle due Camere.

<sup>5</sup> I più importanti, come nota V. CERULLI IRELLI, *La struttura e le funzioni dell'amministrazione periferica dello Stato*, cit.



conoscenza di disfunzioni o anomalie nell'attività amministrativa di un ufficio periferico dello Stato, che possano arrecare pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla collettività, dispone un'istruttoria, e, laddove non riesca a raggiungere in sede di mediazione un'intesa con gli uffici coinvolti, convoca la conferenza permanente per l'esame della situazione ed invita il responsabile dell'ufficio interessato ad adottare, entro un congruo termine, i provvedimenti necessari. In caso di inottemperanza, richiesto l'assenso del Ministro competente e informato il Presidente del consiglio dei ministri, il prefetto stesso adotta gli atti necessari; laddove manchi l'assenso del Ministro competente, il Presidente del consiglio dei ministri può deferire la questione al governo che, tenuto conto degli interessi pubblici coinvolti, può autorizzare l'intervento sostitutivo del prefetto.

Attualmente, dunque, il prefetto è titolare di una funzione connotata in senso generalista che si esprime in particolar modo attraverso l'esercizio di poteri di coordinamento. A questi si devono aggiungere gli ulteriori poteri ad esso attribuiti, quali in particolare il potere di ordinanza (in merito al quale l'attribuzione più importante è quella di cui all'art. 2 T.U.L.P.S.), la funzione di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (art. 8, l. n. 146 del 12 giugno 1990), la responsabilità politica della sicurezza pubblica in ambito provinciale (art. 13, l. n. 121 del 1° aprile 1981), il potere di irrogare sanzioni amministrative (art. 17, l. n. 689 del 24 novembre 1981; l. n. 584 dell'11 novembre 1975; d.p.r. n. 309 del 9 ottobre 1990; ecc.).

E' da dire, peraltro, che anche questa più mite vocazione generalista del prefetto, fondata più sulla sua funzione di coordinamento che su un accorpamento in capo ad un unico ufficio delle amministrazioni periferiche dello Stato, non è riuscita ad imporsi con decisione. I poteri connessi al coordinamento, infatti, e in special modo il potere sostitutivo, hanno trovato scarsa applicazione, salvo per quanto concerne la convocazione delle conferenze permanenti.

Nuovi tentativi di riforma sono stati successivamente effettuati con il d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, e soprattutto con il d.l. n. 95/2012, conv. in l. n. 135/2012, sulla c.d. *spending review*. Quest'ultimo, infatti, ha previsto che la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo assumesse la denominazione di Prefettura – Ufficio territoriale dello Stato e assicurasse, nel rispetto dell'autonomia funzionale e operativa degli altri uffici periferici delle amministrazioni statali, le funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio; funzioni di rappresentanza unitaria da conseguirsi, tra l'altro, mediante la costituzione presso ogni Prefettura-Ufficio territoriale dello Stato di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato. Inoltre, al fine del conseguimento dei livelli ottimali di efficienza, è stato previsto che le singole funzioni logistiche e strumentali di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni statali debbano essere esercitate da un



unico ufficio che ne assuma la responsabilità diretta ed esclusiva. Con regolamento delegificato si sarebbe poi dovuto provvedere all'individuazione di ulteriori compiti e attribuzioni della Prefettura – Ufficio territoriale dello Stato, che fossero connessi all'esercizio delle funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio. In ogni caso, il co. 2, lett. b), della norma in esame ha assicurato il mantenimento della circoscrizione provinciale quale ambito territoriale di competenza delle Prefetture – Uffici territoriali dello Stato e degli altri uffici periferici delle pubbliche amministrazioni dello Stato, già organizzati su base provinciale, salvo l'adeguamento dello stesso ambito a quello della città metropolitana, laddove costituita.

Anche tali tentativi non hanno trovato attuazione e la previsione del d.l. n. 95/2012 confluisce ora, con altra portata, nell'art. 8, lett. e), l. n. 124/2015, che richiama espressamente i criteri da essa stabiliti al fine di provvedere al completamento del processo di riorganizzazione.

Va ad ogni modo notato che la *ratio* che ha ispirato anche questi ultimi tentativi di riforma era soprattutto nel senso di una riduzione dei costi e di una razionalizzazione della struttura degli uffici periferici dello Stato. Non si presentava invece la seconda delle due esigenze sopra descritte, cioè quella di rapportare la prefettura e gli uffici periferici statali in genere al nuovo assetto costituzionale, volto ora, come detto, alla riduzione dei poteri delle autonomie locali e quindi antitetico rispetto a quello dei primi anni 2000.

### 3. Il testo dell'art. 8, lett. e), l. n. 124/2015 così recita:

*“Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [lett. e] con riferimento alle Prefetture-Uffici territoriali del Governo: a completamento del processo di riorganizzazione, in combinato disposto con i criteri stabiliti dall'articolo 10 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ed in armonia con le previsioni contenute nella legge 7 aprile 2014, n. 56, razionalizzazione della rete organizzativa e revisione delle competenze e delle funzioni attraverso la riduzione del numero, tenendo conto delle esigenze connesse all'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, in base a criteri inerenti all'estensione territoriale, alla popolazione residente, all'eventuale presenza della città metropolitana, alle caratteristiche del territorio, alla criminalità, agli insediamenti produttivi, alle dinamiche socio-economiche, al fenomeno delle immigrazioni sui territori fronte rivieraschi e alle aree confinarie con flussi migratori; trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini; attribuzione al prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di funzioni di*



*direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato, eventualmente prevedendo l'attribuzione allo stesso di poteri sostitutivi, ferma restando la separazione tra funzioni di amministrazione attiva e di controllo, e di rappresentanza dell'amministrazione statale, anche ai fini del riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi di cui all'articolo 2; coordinamento e armonizzazione delle disposizioni riguardanti l'Ufficio territoriale dello Stato, con eliminazione delle sovrapposizioni e introduzione delle modifiche a tal fine necessarie; confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato; definizione dei criteri per l'individuazione e l'organizzazione della sede unica dell'Ufficio territoriale dello Stato; individuazione delle competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica nell'ambito dell'Ufficio territoriale dello Stato, fermo restando quanto previsto dalla legge 1° aprile 1981, n. 121; individuazione della dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate”.*

La norma prevede dunque, come già l'art. 10 del d.l. n. 95/2012, la trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato. Prevede inoltre che l'UTS debba costituire il punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini, ciò che riprende e rafforza la previsione del medesimo art. 10, d.l. n. 95/2012, della rappresentanza unitaria dello Stato tramite la prefettura-UTS.

In ragione di tali considerazioni, va individuato l'ambito di applicazione a cui la norma potenzialmente si rivolge dal punto di vista funzionale, ambito che trova la sua definizione nella formula relativa alla confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di “*tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato*”.

Come è stato notato dalle varie analisi effettuate durante l'*iter* di approvazione del disegno di legge, il riferimento alle amministrazioni civili è idoneo ad escludere tutti i corpi militari, quali l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza. Non è idoneo però ad escludere le altre forze di polizia non militarizzate e in generale tutte quelle Amministrazioni preposte allo svolgimento di compiti di ordine, sicurezza e soccorso pubblico. Si pensi ad es. ai Vigili del Fuoco o alla Croce Rossa Italiana, o ancora alla stessa Polizia di Stato.

Per queste forze civili, appare chiaro che la loro inclusione nell'accorpamento all'ufficio territoriale dello Stato non risponde alla *ratio* della riforma, che è quella di creare una responsabilità unica locale su servizi di natura più prettamente amministrativa, come l'adozione di autorizzazioni o lo svolgimento di controlli nei confronti di cittadini ed imprese; non risponde alla *ratio* della riforma neppure sotto il profilo della maggiore efficienza, atteso che i corpi civili indicati hanno peculiari compiti di natura operativa; non si vedrebbe, inoltre, per quale motivo sarebbero escluse allora le forze militari.





Era stato perciò suggerito di inserire una precisa clausola di esclusione, di modo da evitare possibili fraintendimenti in sede di attuazione della delega; ciò che tuttavia non è avvenuto.

Non è chiaro, inoltre, se gli enti pubblici non economici nazionali siano inclusi negli uffici territoriali dello Stato. Era riportato in questo senso nella relazione introduttiva al disegno di legge, ma nessuna menzione è effettuata nell'art. 8, lett. e). Ad ogni modo, anche a voler optare per la soluzione positiva, sarebbe quantomeno opportuno distinguere gli enti a vocazione generalista, quali ad es. INPS e INAIL, dagli altri più settoriali e con compiti maggiormente peculiari, i quali, per tali ragioni, andrebbero esclusi.

Seguendo questi criteri, all'accorpamento nell'UTS parteciperebbero, oltre ovviamente alle prefetture-uffici territoriali del governo (103 in tutte le province, a cui si aggiungono 2 commissari del governo a Trento e a Bolzano, mentre in Valle d'Aosta non è previsto alcun organismo decentrato e tutte le funzioni prefettizie vengono svolte dal Presidente della Regione), in particolare le amministrazioni periferiche del ministero dell'economia e delle finanze (ragionerie territoriali dello Stato, 93), del ministero del lavoro (direzioni territoriali del lavoro, 81, e direzioni interregionali del lavoro, 4, secondo la nuova ripartizione del d.p.c.m. n. 121/2014), del ministero delle infrastrutture e dei trasporti (provveditorati interregionali, 7, e direzioni generali territoriali, 4, oltre agli uffici di motorizzazione su base provinciale), del ministero della salute (uffici di sanità marittima aerea e di frontiera, servizio assistenza sanitaria naviganti), ecc.

Si noti che la maggior parte delle articolazioni degli uffici periferici di tali Amministrazioni statali ha base provinciale o, comunque, corrispondente al numero di province prima delle istituzioni di province ulteriori a partire dalla fine del secolo scorso. In taluni casi vi sono anche uffici regionali o soltanto uffici regionali. Le odierne prefetture, poi, corrispondono quasi completamente alle circoscrizioni delle province.

Tale circostanza va però coniugata con il fatto che, come ricordato, il recente progetto di riforma costituzionale, in esame alla Camera, prevede l'abolizione delle province. Del resto, neppure va dimenticato che nell'ordinamento vigente non è rinvenibile una norma che ancora inequivocabilmente la prefettura e la figura del prefetto all'ambito territoriale provinciale, essendo solo presenti disposizioni che indirettamente vi si riferiscono (come l'art. 13, l. n. 121/1981, che qualifica il prefetto come autorità provinciale di pubblica sicurezza).

A tal proposito deve evidenziarsi come l'originario disegno di legge presentato dal Governo non facesse espresso riferimento ad un criterio di perimetrazione geografica corrispondente a quello delle attuali province, né di qualunque altro criterio territoriale, adottando un criterio flessibile (l'estensione territoriale, la popolazione residente, l'eventuale presenza della città metropolitana,



le caratteristiche del territorio, ecc.). A tale criterio flessibile, tuttora presente nella disposizione dell'art. 8, lett. e), si accompagna però nel testo definitivo della legge il riferimento ai “*criteri stabiliti dall'articolo 10 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95*”, di cui si è detto, e alle “*esigenze connesse all'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56*”, la quale prevede una riorganizzazione (pur transitoria, in vista della riforma costituzionale) dell'assetto provinciale, attraverso l'istituzione delle città metropolitane e la trasformazione delle altre province in enti non direttamente rappresentativi, senza tuttavia disporre un accorpamento delle province esistenti, come invece prevedeva il d.l. n. 188/2012 (come noto, decaduto).

Si rilevano, quindi, tre dati contrastanti tra loro: il primo è che gli uffici periferici dello Stato hanno articolazione su base per lo più provinciale; il secondo è che il nuovo assetto costituzionale sopprimerebbe le province quali enti di area vasta<sup>6</sup>, mantenendo soltanto le Città metropolitane (ma si noti, invero, che il progetto di riforma costituzionale contiene un generale riferimento agli enti di area vasta<sup>7</sup>); il terzo riguarda la circostanza che la legge richiede, sulla base dei criteri sopra riferiti, la razionalizzazione della rete organizzativa e la revisione delle competenze “*attraverso la riduzione del numero*” delle prefetture, ma tenendo conto della necessità di attuare la l. n. 56/2014, che disciplina gli “enti di area vasta” senza prevedere modifiche territoriali e loro accorpamenti, nonché dei criteri di cui all'art. 10, d.l. n. 95/2012, che fa salva la circoscrizione provinciale quale ambito territoriale degli UTS.

Ora, l'utilizzo dell'indicato criterio flessibile, unito alla eventuale soppressione delle province e alla circostanza che l'art. 8, lett. e) richiede la riduzione del numero degli uffici, potrebbe portare in ipotesi a pensare a tre differenti alternative:

a) In considerazione della posizione che andrebbe ad assumere la Regione nell'ambito degli enti territoriali, si potrebbe pensare a super-UTS e prefetti regionali, salvi correttivi per le città metropolitane. Soluzione che, però, pare difficilmente realizzabile e non particolarmente

---

<sup>6</sup> Si veda l'audizione parlamentare del Prof. V. Cerulli Irelli del 23 settembre 2014, secondo cui una volta sopprese le province appare difficile mantenere la coincidenza del territorio provinciale con quello delle prefetture.

<sup>7</sup> Art. 40, co. 4, del cit. D.D.L. costituzionale C.2613-B, secondo cui “*per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione*”; mentre è stato eliminato il riferimento all’*ordinamento degli enti di area vasta*” nel testo del nuovo art. 117, co. 2, lett. p), Cost. originariamente proposto dal D.D.L. Si veda sul punto in particolare quanto affermato, pur in relazione al citato testo della lett. p), da F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituz. feder.*, 2/2014, pp. 240 ss.; cfr. inoltre anche E. FURNO, *Il nuovo governo dell'area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 2015, pp. 23-24.



efficiente nell'erogazione e nella gestione dei servizi, anche in relazione alla circostanza che attualmente l'Amministrazione periferica dello stato si sviluppa soprattutto in ambito provinciale.

b) In alternativa, si potrebbero riformare gli UTS e accorpare più prefetture prendendo come base (ma senza esservi necessariamente vincolati) il vecchio progetto di ridefinizione e riduzione del numero delle province oggetto del (decaduto) d.l. n. 188/2012, che aveva provveduto ad una loro drastica riduzione.

c) Si potrebbe, ancora, restare invece ancorati all'attuale base provinciale, solo prevedendo, anche in relazione alla presenza di città metropolitane, correttivi sulla base dei criteri indicati dall'art. 8, lett. e), in modo da garantire una maggiore efficienza nell'erogazione e nella gestione dei servizi (la soppressione delle province potrebbe a tal riguardo rivelarsi vantaggiosa, perché permetterebbe una più facile ridefinizione dell'estensione dei nuovi UTS). Ciò peraltro, proprio in vista dell'eventuale soppressione delle province, garantirebbe la gestione di funzioni da parte del prefetto su un ambito di area vasta che rimarrebbe sprovvisto del relativo ente, salvo le città metropolitane, così rispondendosi anche all'esigenza – che come detto sembra ora trovare rispondenza nel nuovo disegno ordinamentale che si va prefigurando con la riforma costituzionale – di conferire maggiori poteri all'Amministrazione centrale.

Delle tre soluzioni, la prima è quella meno convincente, in quanto comporta uno stravolgimento dell'attuale sistema periferico dello Stato, non garantisce livelli adeguati di erogazione delle prestazioni, e si pone in contrapposizione con la svalutazione del ruolo regionale che la più volte ricordata riforma costituzionale verrebbe a determinare laddove definitivamente approvata; un'estensione non troppo ampia delle nuove prefetture, del resto, è imposta dallo stesso art. 8, lett. e), quando prescrive di tenere conto dell'esigenza di attuazione della l. 56/2014 sugli enti di area vasta e qualifica l'UTS quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini. Delle altre due soluzioni, quella *sub* b) pare maggiormente rispondere all'esigenza di riduzione del numero delle prefetture richiesta dallo stesso art. 8, lett. e). La terza è però quella che comporta minori stravolgimenti del sistema, e quindi di più facile attuazione, anche alla luce del riferimento alla l. n. 56/2014; in questo caso la riduzione delle prefetture può essere perseguita attraverso una migliore articolazione degli UTS, facendo magari riferimento all'assetto provinciale precedente all'istituzione delle più recenti province.

Tuttavia, la scelta tra l'una o l'altra alternativa sembra essere obbligata nel senso dell'opzione *sub* c), intesa peraltro in senso restrittivo, in quanto il testo definitivo dell'art. 8, lett. e), l. n. 124/2015, come detto, fa ora esplicito riferimento ai criteri di cui all'art. 10 del d.l. n. 95/2012, il quale, come pure si è accennato, al co. 2, lett. b), prevede espressamente il “*mantenimento della*



*circoscrizione provinciale quale ambito territoriale di competenza delle Prefetture – Uffici territoriali del governo e degli altri uffici periferici delle pubbliche amministrazioni dello Stato, già organizzati su base provinciale, salvo l'adeguamento dello stesso ambito a quello della città metropolitana, laddove costituita*". Ciò che però – perlomeno laddove si interpreti la norma quale vincolo anche qualora intervenga l'abolizione delle province quali enti di area vasta – si pone in evidente contrasto con l'esigenza di riduzione del numero delle prefetture, pure fatta propria dallo stesso art. 8, lett. e).

4. Ulteriore questione è poi quella attinente alle sedi dell'ufficio territoriale dello Stato, atteso che l'art. 8, lett. e), prevede espressamente che gli UTS dovranno essere organizzati in una sede unica. Ciò potrebbe portare particolari problemi nelle aree più vaste e popolate, ove vi potrebbe essere una maggiore esigenza di frammentare le sedi, specie se il numero di UTS sarà inferiore a quello delle attuali prefetture-UTG. Rimane poi fermo che a livello organizzativo la difficoltà di collocazione dei diversi uffici in una sede che sia effettivamente unica anche a livello strutturale (unico edificio) potrebbe rendere vano il criterio dell'unica sede. Peraltro, poiché la norma in esame parla di punto unico di contatto tra amministrazione periferica statale e cittadini, ma non fa riferimento alle imprese, non potrebbe escludersi l'introduzione, per le aree più vaste, di sportelli (non, quindi, sedi secondarie), come punti di contatto con le imprese.

Ad ogni modo, all'interno del disegno dei nuovi UTS, il prefetto deve assumere la funzione, ferme restando le sue precedenti attribuzioni, della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di direzione coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato *“eventualmente prevedendo l'attribuzione allo stesso di poteri sostitutivi ... e di rappresentanza dell'amministrazione statale, anche ai fini del riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi di cui all'art. 2”*.

Sul punto si deve notare che il testo dell'originario disegno di legge governativo prevedeva soltanto, in capo al prefetto, poteri di coordinamento, senza fare riferimento anche ai poteri di direzione e agli eventuali poteri sostitutivi.

Tale circostanza era stata da più parti criticata. Ed in effetti, pur se la funzione di coordinamento può essere specificata in varie e differenti modalità, risulta chiaro che se al prefetto viene attribuita la responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, i compiti di coordinamento nei confronti dei dirigenti degli altri uffici dovrebbero risultare particolarmente pregnanti e configurarsi, di fatto, come una vera e propria sovraordinazione funzionale. Ciò che del resto trovava (e trova) riscontro anche nella circostanza che tali uffici devono essere accorpatisi in una sede unica, accorpamento di cui non vi sarebbe bisogno se la funzione del prefetto si riducesse ad



un compito di mero coordinamento esterno (salvo non considerare la previsione in esame finalizzata unicamente ad un – presunto – abbattimento dei costi). Del resto, da quanto sopra riportato si evince chiaramente come al prefetto siano già attribuite funzioni generali di coordinamento, cosicché, sotto tale aspetto, non si sarebbe potuto ravvisare in via di principio un reale cambiamento.

Per queste ragioni, è da salutare con favore la modifica introdotta nel testo definitivo della disposizione, che attribuisce al prefetto, nello svolgimento dei propri compiti, una vera e propria sovraordinazione funzionale rispetto ai dirigenti degli altri uffici, con l'eventuale previsione anche di poteri sostitutivi. Sul punto, deve però aggiungersi che tale rapporto, per trovare un più efficace svolgimento, dovrebbe accompagnarsi all'incardinazione del prefetto stesso non, come è attualmente, nell'Amministrazione del Ministero dell'interno, ma in quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri: è questa tuttavia una soluzione, più volte prospettata, che non è mai riuscita a trovare attuazione.

Risulta ad ogni modo chiaro che, se si segue l'impostazione delineata, il prefetto necessiterebbe di una struttura e di un sistema idoneo a svolgere le nuove attività attribuite al suo apparato amministrativo, comprese quelle di pianificazione, di controllo e di monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini. Non può però sottacersi come una prospettiva di così ampia portata rischi con maggiore probabilità di rimanere lettera morta, per le resistenze che da più parti potrebbero porsi ad una sua concreta attuazione; in ciò risulta indicativo l'esito fallimentare delle varie riforme legislative che si sono avvicinate nell'ultimo periodo, di cui si è dato precedentemente riscontro. D'altro canto, anche una visione riduttiva della portata dell'intervento riformatore porta con sé il rischio che esso non riesca a raggiungere i risultati perseguiti, come pure si è già riscontrato in passato.